



A LIBERALIZAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO E A POBREZA ENERGÉTICA

Maria João Garcia Lucas Pinto da Silva

ORIENTADOR: Prof. Doutor Nuno Cunha Rodrigues

MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-FINANCEIRAS

junho 2016

“Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, com uma parte significativa dos seus membros a viver pobre e miseravelmente.”

Adam Smith

“Em sistema de mercado o consumidor é, por assim dizer, o rei... Cada consumidor é um eleitor que usa o seu dinheiro como um voto para ter as coisas à sua maneira.”

Paul Samuelson

“O amor da democracia é o da Igualdade”

Barão de Montesquieu

INTRODUÇÃO

A presente dissertação versa sobre a liberalização do setor energético e a pobreza energética, com recurso às discriminações positivas necessárias para corrigir as assimetrias resultantes da relação de desequilíbrio entre os fornecedores e os consumidores.

O mercado interno de eletricidade, que tem sido progressivamente realizado, visa proporcionar uma possibilidade real de escolha a todos/as os/as consumidores/as da União Europeia (UE), sejam eles/elas cidadãos/ãs ou empresas, criar novas oportunidades de negócio, intensificar o comércio transfronteiriço, de modo a assegurar ganhos de eficiência, preços competitivos e padrões de serviço mais elevados e a contribuir para a segurança do aprovisionamento e a sustentabilidade.

Não obstante a abertura ao mercado das atividades de produção e em especial da comercialização, ambicionando uma concorrência efetiva e leal, não pode esquecer a existência de consumidores/as que, por questões pessoais ou conjunturais se encontram em situação de maior vulnerabilidade ou mesmo em situação de pobreza energética que importa proteger, através da adoção de medidas que estabeleçam artificialmente a desejável igualdade de oportunidades (princípio geral e enformador do setor).

Nesse sentido, a estrutura que escolhemos para este trabalho inicia com a Parte I, onde fazemos a apresentação do Mercado Interno de Energia e partindo deste, segue-se uma Parte II, em que nos centramos na liberalização do setor energético em Portugal Continental, particularizando-se a atividade de comercialização dirigida aos consumidores domésticos e a empresas de pequena dimensão, continua com uma Parte III, em que nos debruçamos sobre o conceito de consumidor vulnerável e a criação de certas medidas de ação positiva no setor energético e por fim, uma Parte IV, em que analisamos a problemática da pobreza energética.

Em termos espaciais, o estudo circunscreve-se ao território de Portugal Continental com as necessárias diretrizes provenientes da UE, reporta-se aos consumidores domésticos e em termos temporais, decorre da última década do séc. XX até ao final do ano de 2015. Por razões de dimensão, não foi possível incluir uma análise ao setor do gás natural, ficando a menção que em termos de liberalização o processo tem andado a passo com o da eletricidade, salvaguardando-se as devidas especificidades.

Palavras-chave: Liberalização; Eletricidade; Discriminações positivas; Consumidores vulneráveis; Pobreza energética.

PARTE I

Mercado interno¹ de energia

A energia é um setor estratégico para qualquer sociedade e atrever-nos-íamos a afirmar que o seu estágio de evolução espelha o grau de desenvolvimento da própria sociedade. É indispensável à sobrevivência das pessoas em países menos desenvolvidos e melhora a qualidade de vida dos indivíduos que vivem em países com maior grau de desenvolvimento. Está presente em todos os setores da economia, como seja a indústria, o comércio, os transportes, a prestação de serviços, a agricultura e é imprescindível para o progresso da tecnologia e da ciência.

Contudo, os recursos energéticos fósseis (gás, carvão e petróleo)² são limitados, pelo que, é necessário geri-los e desenvolver novos recursos³. Acresce que o gasto energético é cada vez maior e a poluição daí resultante também, o que levou os vários Estados-Membros (EM) a agir de forma coordenada e a adotarem regras comuns, procurando obter quantidades suficientes de energia, a preços moderados e poluindo o menos possível.

Em termos energéticos, a Europa depende do exterior. A UE consome um quinto da energia produzida no mundo⁴, mas possui muito poucas reservas energéticas. Nesse sentido, os países da UE⁵ têm de ser eficientes, solidários e têm de diversificar as suas fontes de energia, bem como acautelarem o aprovisionamento.⁶

¹Vide n.º 2 do artigo 26.º do TFUE “O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados.”

² Ao longo do século XX, a utilização mundial de combustíveis fósseis foi multiplicada por 12 e a extração de recursos materiais por 34. Hoje em dia na UE, cada pessoa consome anualmente 15 toneladas de recursos e gera 5 toneladas de resíduos. Comunicação da Comissão «Estado atual da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e incluso» COM (2014) 130.

³Os desafios políticos dos últimos meses de 2015 mostram o quão importante é diversificar as fontes de energia, os fornecedores e as rotas, de modo a garantir aprovisionamentos de energia seguros e resilientes aos cidadãos e às empresas europeus, que esperam poder ter acesso à energia a preços acessíveis e competitivos em qualquer momento. COM (2015) 80.

⁴ Comunicação da Comissão «Energia 2020 – Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura» COM (2010) 639.

⁵ Compram petróleo aos países da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) e à Rússia, e gás natural à Argélia, Rússia e Noruega.

⁶ Comunicação da Comissão «Estratégia europeia de segurança energética», COM (2014) 330.

A Europa atualmente importa mais de metade da energia que consome, é o maior importador mundial de energia⁷, o que nos deixa numa posição bastante vulnerável em relação aos preços exigidos para a satisfação dessa necessidade e em relação aos riscos de aprovisionamento. Uma das alternativas é diminuir o consumo, ou torná-lo mais eficiente, reduzindo dessa forma a emissão de dióxido de carbono (CO₂). O Acordo para os setores do clima e da energia no horizonte 2030, definiu como compromisso para a UE a redução das emissões internas de gases com efeito estufa de, pelo menos, 40% em relação a 1990⁸. A eficiência energética é um dos grandes objetivos da União Europeia para 2020⁹, tendo-se decidido que até essa data deve haver uma redução do consumo em 20%¹⁰ com referência ao ano de 1990. “Estando a UE a registar bons progressos no sentido do cumprimento das metas para 2020, criando o mercado interno da energia e concretizando outros objetivos de política energética, impõe-se agora refletir sobre um novo quadro de política para o clima e para a energia em 2030.”¹¹ A análise sobre o estado atual da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e incluso sublinha que este objetivo de 20%, a cumprir até 2020, se afigura realizável, podendo, mesmo, ser superado (cerca de 21%).

O Parlamento Europeu (PE) na resolução, de 5 de fevereiro de 2014, sobre «um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030» salienta que os consumidores finais de energia – cidadãos, PME’s e indústria – estão no cerne do mercado interno de energia e devem beneficiar de custos e preços de energia transparentes e o mais baixos possível.

Além da escassez de recursos energéticos também as redes de energia¹² carecem de ser desenvolvidas e modernizadas. As redes de energia da Europa “são as artérias de que

⁷ Os dados mais recentes mostram que a UE importa 53% da energia consumida, com um custo de cerca de 400 mil milhões de euros. Comunicação da Comissão «Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro» COM (2015) 80.

⁸ COM (2015) 80.

⁹ São cinco os objetivos da Estratégia Europa 2020, a saber: melhorar o nível das qualificações e a aprendizagem ao longo da vida; incentivar a investigação e a inovação; fomentar a utilização de redes inteligentes e a economia digital; modernizar a indústria; promover a eficiência em matéria de energia e recursos.

¹⁰ Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012 de 25 de outubro de 2012, relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE. COM (2010), «Energia 2020 – Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura».

¹¹ Livro Verde, COM 2013 - «Um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030».

¹² Continuam a existir ilhas energéticas, uma vez que muitos dos mercados não se encontram devidamente conectados com os seus vizinhos. Esta situação aumenta os custos para os consumidores e cria vulnerabilidades em termos de segurança energética. COM (2015) 80.

todos dependemos para a energia que abastece as nossas casas, empresas e atividades de lazer.” e refere ainda o Livro Verde¹³ que “As redes de energia devem assumir um lugar mais proeminente no desenvolvimento e implementação da política energética.”.

O Título XXI do TFUE¹⁴ é dedicado em exclusivo à política da União no domínio da energia e estabelece como objetivos, num espírito de solidariedade¹⁵ entre os Estados-Membros: *“a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia; b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União; c) Promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e d) Promover a interconexão das redes de energia.”.*

Uma vez que existiam soluções bastante diversas nos diferentes EM¹⁶, a UE adotou um conjunto de atos legislativos para apoiar o desenvolvimento do pretendido mercado interno de energia. Entendendo-se como tal o sistema regulamentar e de infraestruturas destinado a permitir a livre circulação e o comércio sem fronteiras de gás e de eletricidade em todo o território da UE.

No âmbito do setor energético, a União tomou pois a iniciativa de promover medidas, que harmonizassem procedimentos e uniformizassem práticas, e que se encontram vertidas nas diretivas de 1996¹⁷, 2003¹⁸ e 2009¹⁹. Três pacotes consecutivos de medidas legislativas que abordam o acesso ao mercado, a transparência e a regulamentação, a

¹³ Livro Verde, COM 2008 - Para uma rede europeia de energia segura, sustentável e competitiva.

¹⁴ Versão consolidada do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), JO C 326 de 26.10.2012, p. 47— 390.

¹⁵ O espírito de solidariedade e de confiança entre os EM é sublinhado na Comunicação COM (2015) 80.

¹⁶ A UE dispõe de regras para o setor da energia definidas à escala europeia mas, na prática, apresenta 28 quadros regulamentares nacionais. COM (2015) 80.

¹⁷ [Diretiva 96/92/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade; [Diretiva 98/30/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de junho de 1998, relativa a regras comuns para o mercado do gás natural.

¹⁸ [Diretiva 2003/54/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE; [Diretiva 2003/55/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Diretiva 98/30/CE.

¹⁹ [Diretiva 2009/72/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE; [Diretiva 2009/73/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE; [REGULAMENTO \(CE\) n.º 713/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009, que institui a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia; [REGULAMENTO \(CE\) n.º 714/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1228/2003; [REGULAMENTO \(CE\) n.º 715/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1775/2005.

proteção dos consumidores, o favorecimento da interligação e interoperabilidade das redes, bem como os níveis adequados de fornecimento de energia.

1. Primeiro Pacote Energético

Com a **Diretiva 96/92/CE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 1996, pretendia-se garantir a criação progressiva do mercado interno de eletricidade e a separação (*unbundling*) contabilística e jurídica das atividades. Como escreve Susana Tavares da Silva²⁰, Portugal, que contava apenas com a EDP como operador do setor elétrico, tomou a dianteira e optou por separar daquela empresa a propriedade da rede de transporte de eletricidade, concessionando-a (artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de julho) a uma empresa juridicamente distinta denominada REN – Rede Elétrica Nacional, S.A..

Refere o Considerando 7 que “a Diretiva 90/547/CEE do Conselho, de 29 de outubro de 1990, relativa ao trânsito de eletricidade nas grandes redes e a Diretiva 90/377/CEE do Conselho, de 29 de junho de 1990, que estabelece um processo comunitário que assegure a transparência dos preços no consumidor final industrial de gás e eletricidade, deram início à primeira fase do estabelecimento do mercado interno da eletricidade;”. Pelo Considerando 30 “(...) a fim de garantir a transparência e a não discriminação, as operações de transporte das empresas verticalmente integradas devem ser geridas independentemente das outras atividades;” E o Considerando 31 “A atividade de comprador único deve ser gerida separadamente das atividades de produção e distribuição das empresas verticalmente integradas; (...)” na continuação o Considerando 32 expressa que “(...) a contabilidade de cada atividade deve ser separada;”.²¹

A **Diretiva 98/30/CE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, estabelece as regras comuns para o mercado interno do gás natural (GN) e o essencial da regulação europeia para este setor, começando a produzir efeitos a 10 de agosto de 1998. Uma das principais linhas de orientação desta diretiva prendia-se também com a necessidade de liberalização do setor do GN e com a abolição dos monopólios públicos.

²⁰ SILVA, Susana Tavares, *in* Direito da Energia, Coimbra Editora, grupo *Wolters Kluwer*, 1.ª Edição, 2011, p. 77

²¹ JOHNSTON, Angus, LOCK, Guy, *in* EU Energy Law, Oxford, 2012, p. 17 a 20.

Prevvia a instauração do mercado interno de energia de forma gradual, abrindo-se à concorrência de modo a que a indústria pudesse adaptar-se, de forma flexível e racional, ao novo contexto, conforme descreve o Considerando 7.

As normas técnicas de funcionamento das redes e das condutas diretas devem ser transparentes e assegurar a interoperabilidade dos sistemas. Dada a diversidade de estruturas e a especificidade dos sistemas vigentes nos EM, é necessário prever diferentes formas de acesso à rede, que serão geridas de acordo com critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios. No Considerando 28, sublinha-se a necessidade de evitar quaisquer abusos de posição dominante e comportamentos predatórios.

Não obstante o reconhecimento da importância das mencionadas diretivas para a criação de um mercado interno da eletricidade e do GN, verificou-se que existiam reais possibilidades de melhoria do funcionamento do mercado, sendo necessárias medidas concretas para “assegurar condições de concorrência equitativa” e para reduzir os riscos de ocorrência de posições dominantes ou dos mencionados comportamentos predatórios. Garantindo tarifas de transporte e distribuição não discriminatórias através do acesso à rede, com base em tarifas publicadas antes da sua entrada em vigor e garantindo a proteção dos direitos dos pequenos clientes e dos clientes vulneráveis, bem como a divulgação de informações sobre as fontes de energia para a produção de eletricidade, indicações sobre as fontes, sempre que disponíveis, dando informações sobre o seu impacto ambiental, conforme descreve o Considerando 2 da diretiva da eletricidade e de forma semelhante a diretiva do GN.

2. Segundo Pacote Energético

Com as **diretivas de 2003** (Diretiva 2003/54/CE e Diretiva 2003/55/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003) permitiu-se a entrada de novos fornecedores de GN e de eletricidade nos mercados dos EM e a possibilidade dos consumidores (consumidores industriais a partir de 1 de julho de 2004 e consumidores domésticos a partir de 1 de julho de 2007)²² escolherem os seus fornecedores de gás e de eletricidade. Refere o Considerando 3 que “[...] Na sua Resolução, de 6 de julho de 2000, sobre o segundo relatório da Comissão relativo à liberalização dos mercados da

²² De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º da [Diretiva 2003/54/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2003, e do n.º 1 do artigo 23.º [Diretiva 2003/55/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2003.

energia, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que adotasse um calendário pormenorizado para a consecução de objetivos rigorosamente definidos, tendo em vista proceder a uma liberalização gradual mas total do mercado da energia". A diretiva afirma ainda que para existir uma concorrência eficaz é necessário um acesso à rede não discriminatório, transparente e a preços justos. Mas para assegurar um acesso com tais características, é conveniente que as redes de distribuição e de transporte, conforme se declara no Considerando 8 "sejam exploradas por entidades juridicamente separadas nos casos em que existam empresas verticalmente integradas." O Considerando 15 apresenta a importância das entidades reguladoras de todos os EM partilharem "(...) o mesmo conjunto mínimo de competências. (...)". Os artigos 23.º e 25.º, da Diretiva da eletricidade e do GN, respetivamente, introduziram desenvolvimentos significativos no reforço da independência das entidades reguladoras, e na definição das suas funções, poderes e responsabilidades. No Considerando 20 "(...)Os clientes do sector da eletricidade deverão poder escolher livremente os seus fornecedores."

O Segundo Pacote apresentou, igualmente, desenvolvimentos relativamente às obrigações de serviço público e à proteção dos consumidores. Em particular, a introdução da obrigação de serviço universal (n.º 3 do artigo 3.º da Dir. eletricidade) exigindo a disponibilidade de energia elétrica para todos/as a preços razoáveis, transparentes e comparáveis, e uma qualidade específica.²³

3. Terceiro Pacote Energético

O mais recente pacote legislativo, denominado Terceiro Pacote Energético, fixou o objetivo de realização do mercado interno de energia até 2014. Para tanto o orçamento da UE disponibilizou um financiamento de 3,7 mil milhões de euros para as infraestruturas energéticas entre 2007 e 2013, estando previstos aproximadamente mais 7,4 mil milhões de euros a afetar entre 2014 e 2020.

Os diplomas que compõem o terceiro pacote legislativo são os que de seguida identificamos:

- ✓ REGULAMENTO (CE) n.º 713/2009 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de julho de 2009, que institui a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia.

²³JOHNSTON, Angus, LOCK, Guy, *in* EU Energy Law, Oxford, 2012, p. 21 a 23.

- ✓ REGULAMENTO (CE) n.º 714/2009 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1228/2003.
- ✓ REGULAMENTO (CE) n.º 715/2009 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1775/2005.
- ✓ Diretiva 2009/72/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE.
- ✓ Diretiva 2009/73/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE.

3.1. Caracterização do Terceiro Pacote Energético

A maioria dos artigos da Diretiva de 2003 mantêm-se, tendo sido melhorados alguns mecanismos com a introdução de normas mais específicas, tendo em conta o maior desenvolvimento dos mercados.²⁴

Uma das propostas mais significativas do **Terceiro Pacote da Energia** é o aprofundamento da designada “separação de atividades”²⁵, que tem por objetivo separar as atividades de produção, da gestão das redes (redes de transporte e de distribuição) e de fornecimento (comercialização) ao longo da cadeia de valor. Esta proposta é resultante de uma [resolução de 10 de julho de 2007](#), aprovada pelo PE, sobre as perspetivas do mercado interno do gás e da eletricidade, no qual ficou expresso o apoio político a uma política energética comum e à separação das atividades ao longo da cadeia de valor do sector elétrico e do gás natural.

Justifica-se uma apresentação mais detalhada dos principais propósitos deste pacote legislativo, visto ser o que vigora atualmente. Assim, pretende-se:

²⁴FREITAS, Lourenço Vilhena de, *in* Direito Administrativo da Energia, Introdução, AAFDL – 2012, p. 38 e ss

²⁵ MACHADO, Santiago Muñoz y otros, *Derecho de la Regulación Económica*, III. Sector Energético, Tomo I, 2009, p 35 ss. «Las Directivas comunitárias no han propuesto nunca una separación de la propiedad de las diferentes empresas que desarrollan actividades dentro del sistema eléctrico, ya que esta operación ha sido considerada demasiado radical por algunos Estados miembros.»

- **Regular a propriedade da rede de transporte**, ao assegurar uma separação clara entre as atividades de aprovisionamento e de produção e o funcionamento da rede através da total “separação de propriedade” com base em dois modelos – o operador de rede independente (ORI — responsável pela manutenção das redes, continuando os ativos a ser propriedade da empresa integrada) ou o operador de transporte independente (OTI — um sistema de regras detalhadas que asseguram a autonomia, independência e os investimentos necessários na atividade de transporte);
- **Assegurar uma supervisão regulamentar mais eficaz por reguladores energéticos nacionais verdadeiramente independentes**, fortalecendo e harmonizando as competências e a independência dos reguladores nacionais, para permitir um acesso eficaz e não discriminatório às redes de transporte;
- **Reforçar a proteção do consumidor e assegurar a proteção dos consumidores vulneráveis**, iremos desenvolver este tema na Parte III;
- **Regular o acesso de terceiros a locais de armazenamento de gás** e a instalações de gás natural liquefeito (GNL), e definir regras relativamente à transparência e à apresentação de relatórios regulares sobre as reservas de gás;
- **Promover a solidariedade regional**, requerendo aos EM que cooperem entre si em caso de perturbações graves no fornecimento de gás, coordenando medidas de emergência nacionais e desenvolvendo as interligações.

O Terceiro Pacote legislativo pretende o aumento efetivo da concorrência, a existência de uma regulamentação eficaz e também o incentivo ao investimento em benefício dos consumidores. Institui medidas que visam a consolidação de um mercado que funcione em benefício dos consumidores, e que garanta ao mesmo tempo o fornecimento seguro, competitivo e sustentável de energia na União Europeia.

Visto as Diretivas²⁶ carecerem de transposição para o ordenamento jurídico de cada EM e os Regulamentos²⁷ serem de aplicação direta, faremos um périplo por cada

²⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra, *in* Manual de Direito da União Europeia, Almedina, 2014, p.476 ss . A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar “deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.” - artigo 288.º, par. 3.º do TFUE. Sempre que se dirija a todos os EM e é objeto de implementação simultânea no conjunto da União tem um alcance geral, apresentando-se como um processo de legislação indireta.

²⁷ *idem*, p 474 ss O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. - artigo 288.º, par. 2.º do TFUE. É o instrumento normativo da UE que mais se assemelha à lei a nível interno, por força da generalidade, da abstração e da eficácia *erga omnes*. É aplicável a uma generalidade de pessoas e a uma generalidade de casos, distinguindo-se, assim, dos atos de alcance individual, como sejam algumas decisões.

Regulamento e posteriormente apresentamos a transposição das diretivas no nosso País, na Parte dedicada à liberalização do setor em Portugal Continental.

Assim:

3.1.1. Regulamento (CE) n.º 713/2009, de 13 de julho - Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia (ACER)

O Regulamento (CE) n.º 713/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, institui a criação da ACER, que iniciou funções em março de 2011. Enquanto organismo de supervisão dotado de um papel consultivo geral, a Agência²⁸ tem como missão elaborar recomendações para a Comissão, no que se refere à regulação do mercado e às prioridades para as infraestruturas de transporte. A ACER²⁹ será responsável, principalmente, por:

- Promover a cooperação entre as autoridades reguladoras nacionais a nível regional e europeu;
- Acompanhar o progresso da execução dos planos decenais de desenvolvimento da rede;
- Acompanhar os mercados internos da eletricidade e do gás natural, em particular, o comércio grossista, os preços a retalho da eletricidade e do gás, o acesso à rede, incluindo o acesso à eletricidade produzida a partir de fontes de energia renovável, e o cumprimento dos direitos dos consumidores.

Neste particular e dada a sua relevância, cumpre referir a publicação do Regulamento n.º 1227/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro,³⁰ relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas de energia, vulgarmente denominado de **REMIT**.

O objetivo de uma maior integridade e transparência nos mercados deve consistir em promover uma concorrência aberta e justa nos referidos mercados, em benefício do consumidor final de energia.

²⁸ HENRIQUES, Miguel Gorjão, *in* Direito da União – história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência, Almedina, 7.ª ed, 2014, p 235 ss. “As agências da UE são organismos distintos das instituições da UE, com diversa natureza jurídica, a maior parte das quais criadas para colaborar com a Comissão Europeia no âmbito das competências que esta detém na UE.” Algumas encontram-se elencadas na [página internet da UE](#)

²⁹ Mais informação sobre a ACER encontram-se no [Portal da Agência](#)

³⁰ Publicado no [JO L32 em 8.12.2011](#)

Os mercados grossistas estão cada vez mais interligados no seio da UE e por isso, o abuso de mercado num EM afeta frequentemente não só os preços grossistas noutros Estados, mas também os preços retalhistas disponibilizados aos consumidores e às microempresas nos diversos EM.

Considerando-se³¹ que a integridade dos mercados não pode ser assegurada exclusivamente pelos EM³², devendo existir uma monitorização³³ transfronteiriça dos mesmos, torna-se imprescindível a atuação e o empoderamento da ACER. Acrescendo, ainda, o facto de não se encontrarem claramente proibidos comportamentos comprometedores da integridade dos mercados de energia, em alguns dos mais importantes mercados. A utilização, ou a tentativa de utilização, de informação privilegiada³⁴ em transações comerciais, quer por conta própria quer por conta de terceiros, deverá ser claramente proibida, bem como, a manipulação³⁵ e a tentativa de manipulação dos mercados grossistas de energia.

Para tanto, dever-se-á criar um registo europeu dos participantes no mercado³⁶, baseado nos registos nacionais, e a ACER, deverá criar mecanismos que deem acesso às informações por si recebidas³⁷, sobre transações e ordens de negociação nos mercados grossistas, a outras entidades e devendo também, publicar orientações não vinculativas³⁸ sobre a aplicação do Regulamento.

O REMIT determina que os EM estabeleçam as regras relativas às sanções aplicáveis às infrações ao regulamento e tomem todas as medidas para assegurar a sua aplicação.

³¹ Considerando 4 do REMIT.

³² O RRC em anexo ao Regulamento n.º 561/2014, de 22 de dezembro, dedica a Subsecção VI, do Capítulo VIII, à supervisão e monitorização do mercado grossista.

³³ Monitorização do mercado realizada pela ACER pode ser encontrada no artigo 7.º do REMIT.

³⁴ A definição de “Informação privilegiada” está prevista no n.º 1 do artigo 2.º do REMIT. A proibição do abuso de informação privilegiada é estabelecida no artigo 3.º do REMIT.

³⁵ A definição de “Manipulação de mercado” está prevista no n.º 2 do artigo 2.º do REMIT. A proibição da manipulação e da tentativa está definida no artigo 5.º do REMIT.

³⁶ O registo dos participantes no mercado encontra-se estabelecido no artigo 9.º do REMIT

³⁷ Sobre a recolha de dados prevê o n.º 2 do artigo 8.º do REMIT, que a Comissão publique, através de atos de execução, as listas de contratos e derivados, incluindo ordens de negociação que devem ser comunicados, que adote regras uniformes para a comunicação e estabeleça o calendário e a forma de comunicação. Foi o que sucedeu com a publicação do Regulamento de Execução (UE) n.º 1348/2014, da Comissão, de 17 de dezembro, relativo à comunicação de dados, que dá execução ao artigo 8.º, n.ºs 2 e 6, do REMIT.

³⁸ Todos os documentos necessários à melhor compreensão do REMIT encontram-se acessíveis no Portal do [REMIT](#). Também a ERSE alojou no seu Portal institucional informação variada sobre a aplicação do [REMIT](#). Destacamos o «Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency» e as «Questions & Answers on REMIT», ambos os documentos têm sido alvo de periódicas alterações.

Neste ponto, salientamos o facto de Portugal não ter ainda previsto, no Regime Sancionatório do Setor Energético (RSSE)³⁹, a sanção correspondente à proibição de manipulação ou tentativa⁴⁰ de manipulação do mercado, o que limita grandemente a consequente correção de eventuais práticas deste tipo.

O PE na sua resolução intitulada «Rumo a uma União Europeia da Energia», insta a Comissão a atribuir mais recursos à ACER e salienta que, este organismo deve ser autorizado a contratar pessoal adicional, para permitir a aplicação plena e eficaz da monitorização dos mercados de energia, a fim de assegurar a integridade e a transparência do comércio de energia e o cumprimento do REMIT, o que constitui um pré-requisito para o funcionamento adequado do mercado interno da energia da UE.

3.1.2. Regulamento (CE) n.º 714/2009 e Regulamento (CE) n.º 715/2009, de 13 de julho - Condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e de gás natural

Os Regulamentos (CE) n.º 714/2009 e n.º 715/2009, de 13 de julho, relativos às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e de gás natural, respetivamente, criam as estruturas de cooperação para as Redes Europeias de Operadores de Redes de Transporte (REORT): um para a eletricidade (714/2009/CE) e outro para o gás (715/2009/CE, alterado pela Decisão 2010/685/UE da Comissão).

As funções da REORT deverão ser desempenhadas na observância das regras comunitárias da concorrência. A condição indispensável, para uma concorrência efetiva no mercado interno da eletricidade, é a aplicação de tarifas não discriminatórias e transparentes pela utilização das redes.

É necessária igualdade de acesso à informação, no que respeita ao estado físico e à eficácia da rede, de modo que todos os participantes no mercado possam avaliar a

³⁹ Publicado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro.

⁴⁰ Relativamente à tentativa, cumpre esclarecer que o RSSE manda aplicar o Regime Geral das Contraordenações (RGCO), no qual a tentativa só é punida quando a lei expressamente o determinar, artigo 30.º do RSSE conjugado com o artigo 13.º do RGCO, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado sucessivamente pelos Decretos-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro. Neste sentido, torna-se imperativo proceder a uma alteração do RSSE, de modo a prever a sanção para a manipulação do mercado grossista e prever expressamente a punição da tentativa de manipulação. Contudo, a análise do RSSE e o REMIT merecem um estudo mais aprofundado, que será desenvolvido noutra sede.

situação global em termos de procura e oferta, e identificar as razões para a variação do preço grossista.

Para aumentar a confiança no mercado, importa transmitir aos seus participantes a certeza de que, quem se envolver em comportamentos abusivos, poderá ser alvo de sanções. Nesse sentido, os EM devem estabelecer regras no que se refere às sanções aplicáveis às infrações ao regulamento e garantir a sua aplicação⁴¹. Também a Comissão pode, através de decisão, impor coimas às empresas caso forneçam, deliberadamente ou por negligência informações incorretas, incompletas ou enganosas em resposta a um pedido formulado pela própria.

As REORT, juntamente com a ACER, criam regras pormenorizadas de acesso à rede e códigos técnicos e asseguram a coordenação do funcionamento da rede através do intercâmbio de informações de funcionamento e do desenvolvimento de normas e procedimentos comuns de segurança e emergência. As REORT são igualmente responsáveis pela elaboração de um plano decenal não vinculativo, de dois em dois anos, de desenvolvimento da rede à escala comunitária. Por seu turno, a Comissão, após consulta às REORT, à ACER e aos interessados estabelece uma lista de prioridades anual⁴² identificando os domínios a incluir no desenvolvimento de códigos de rede.

⁴¹ O RSSE prevê como muito grave a contraordenação resultante da falta de prestação de colaboração ou informação solicitada pela ERSE ou pela Comissão Europeia, no âmbito do processo de certificação do operador da RNT, ou para os demais efeitos previstos nos Regulamentos (CE) n.º 714/2009 e n.º 715/2009, de 13 de julho, e resultante da adoção, pelo operador da RNT, de procedimentos ou soluções discriminatórios na gestão dos congestionamentos da rede. O referido regime sancionatório estabelece como contraordenação grave, o incumprimento, pelo operador da RNT, das suas obrigações de cooperação regional no âmbito da REORT, bem como o incumprimento, pelo operador da RNT, das obrigações de pagamento das compensações devidas pelos fluxos transfronteiriços, e também a violação, pelo operador da RNT, das obrigações relativas à coordenação e troca de informações. É ainda considerada uma contraordenação, mas de caráter leve, a violação de deveres não referidos mas previstos nos diplomas a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º do RSSE ou no Regulamento (CE) n.º 714/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009. Nos termos do disposto nos artigos 28.º (contraordenações no âmbito do SEN) e 29.º (contraordenações no âmbito do SNGN) do RSSE.

Importa relembrar que as contraordenações muito graves, a coima não pode exceder, para cada sujeito infrator, 10 % do respetivo volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela ERSE. No caso das contraordenações graves, a coima determinada não pode exceder, para cada sujeito infrator, 5 % do respetivo volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela ERSE. E no que respeita às contraordenações leves, a coima não pode exceder, para cada sujeito infrator, 2 % do respetivo volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela ERSE, nos termos do disposto no artigo 32.º do RSSE. Contudo, a ERSE pode conceder dispensa ou redução da coima que seria aplicada, cuja tramitação para obtenção da mesma se encontra prevista no Regulamento n.º 87/2014, de 3 de março.

⁴² Decisão da Comissão de 12 de julho de 2012, relativa ao estabelecimento das listas anuais de prioridades para a elaboração de códigos de rede e orientações para 2013. Decisão da Comissão de 21 de agosto de 2013, relativa ao estabelecimento das listas anuais de prioridades para a elaboração de códigos

A ACER é a entidade em melhor posição para monitorizar a execução das funções das REORT.

As REORT criadas para este efeito são designadas por ENTSO-E (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*)⁴³ e ENTSO-G (*European Network of Transmission System Operators for Gas*)⁴⁴, são associações sem fins lucrativos constituídas pelos respetivos *Transmission System Operators* (TSO's) e elaboram os *network codes* em estrito cumprimento das *guidelines* (em português: *orientações-quadro não vinculativas*), a pedido da Comissão Europeia, versando sobre as áreas previamente definidas como prioritárias.

Para o mercado de **eletricidade**, encontra-se em vigor o Regulamento (UE) 2015/1222 da Comissão, de 24 de julho de 2015, que estabelece orientações para a atribuição de capacidade e a gestão de congestionamentos (Regulamento CACM), e aguarda-se a aprovação e entrada em vigor dos regulamentos que estabelecem **i)** os requisitos para ligação à rede por instalações de produção de energia elétrica, **ii)** as regras para a alocação interzonal de capacidade nos mercados a prazo, **iii)** as regras e princípios comuns relativos ao equilíbrio entre a produção e a procura de energia elétrica, que garantam a segurança de abastecimento, **iv)** as regras e responsabilidades pela coordenação e troca de informação entre TSO's, e entre TSO's e outros agentes, bem como as regras para certificação de trabalhadores de TSO's, **v)** os requisitos comuns e princípios de gestão de situações de emergência, apagões e sistemas de restauração aplicáveis aos TSO, DSO, redes de distribuição fechadas e utilizadores das redes, e **vi)** os requisitos relativos à ligação e utilização da rede por grandes consumidores e por redes de distribuição, e os papéis e responsabilidades dos utilizadores e operadores de rede. Para além do objetivo de assegurar o tratamento justo e não discriminatório das entidades no acesso às redes no âmbito do comércio transfronteiriço de energia elétrica, destaca-se do Regulamento CACM a criação dos *nominated electricity market operators* (NEMO's), que atuam como agentes de mercado nos mercados nacional ou regional,

de rede e orientações para 2014. Decisão da Comissão de 13 de outubro de 2014, relativa ao estabelecimento das listas anuais de prioridades para a elaboração de códigos de rede e orientações para 2015. Decisão da Comissão de 29 de outubro de 2015, relativa ao estabelecimento das listas anuais de prioridades na elaboração de orientações e códigos de rede para 2016.

⁴³ Mais informação poderá ser consultada no sítio internet da [ENTSO-E](#)

⁴⁴ Disponibiliza informação sobre o tema no seu sítio internet da [ENTSO-G](#)

diário e intradiário, efetuando, em cooperação com os TSO's, o acoplamento (*coupling*) único para o dia seguinte e intradiário.

Os Códigos de Rede que regulam o comércio transfronteiriço de **gás natural** encontram-se em estado mais avançado de implementação: estão em vigor o Regulamento (UE) n.º 984/2013 da Comissão, de 14 de outubro de 2013, sobre mecanismos de atribuição de capacidade em redes de transporte de gás, o Regulamento (UE) n.º 312/2014 da Comissão, de 26 de março de 2014, que estabelece o código de rede para a compensação das redes de transporte de gás, incluindo as regras relativas à rede em matéria de procedimentos de nomeação, encargos de compensação, processos de pagamento associados aos encargos da compensação diária e compensação operacional entre redes de operadores de redes de transporte, e o Regulamento (UE) 2015/703 da Comissão, de 30 de abril de 2015, para a interoperabilidade e regras de intercâmbio de dados, bem como regras harmonizadas para a exploração das redes de transporte de gás, aguardando-se a aprovação do código de rede para a harmonização de estruturas de tarifas de redes, submetido à ACER em julho de 2015.

4. Conclusões sobre o mercado interno de energia

O Tribunal de Contas Europeu (TCE)⁴⁵ realizou uma auditoria para determinar se a aplicação de medidas estratégicas no domínio do mercado interno da energia e o investimento da UE em infraestruturas energéticas foram eficazes para garantir a segurança do aprovisionamento energético, a qual deu origem ao Relatório Especial⁴⁶ n.º 16, de 2015⁴⁷. O Relatório conclui que não foi alcançado o objetivo da UE de realizar o mercado interno de energia até 2014; que em termos gerais, as infraestruturas globais da Europa ainda não estão preparadas para mercados plenamente integrados; subsistem problemas na aplicação do quadro jurídico da UE; não existe nenhum

⁴⁵ HENRIQUES, Miguel Gorjão, *in* Direito da União – história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência, Almedina, 7.ª ed, 2014, p 218 ss. O Tribunal de Contas foi criado pelo Tratado de Bruxelas de 1975, tendo assumido a veste de «instituição» do quadro institucional único da União e Comunidades apenas com o Tratado de Maastricht, processo que formalmente ficou completo com o Tratado de Amesterdão. Consta hoje do leque das instituições da União previsto no n.º 1 do artigo 13.º do TUE, disposições complementadas nos artigos 285.º a 287.º do TFUE.

⁴⁶ O TCE pode ainda, em qualquer momento, apresentar observações, nomeadamente sob a forma de relatórios especiais, sobre determinadas questões e formular pareceres a pedido de uma das outras instituições da União. – de acordo com o n.º 4 do artigo 287.º do TFUE.

⁴⁷ Relatório Especial n.º 16 «Melhoria da segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços», Tribunal de Contas Europeu (TCE), 2015, p. 7 a 9.

instrumento financeiro que tenha como objetivo principal o mercado interno da energia⁴⁸. Para ultrapassar a situação o Tribunal faz algumas recomendações à Comissão, designadamente que instaure, até ao final de 2016, os procedimentos de infração contra os Estados-Membros que não contribuíram para o cumprimento da realização do mercado interno de energia⁴⁹; que promova que os EM assegurem a independência das suas entidades reguladoras e disponham de recursos suficientes para realizarem as suas atribuições; que garanta que a ACER disponha dos poderes para obter a informação dos Estados-Membros necessária ao desempenho das suas funções.

É evidente que os EM resistem a perder a sua soberania energética, razão pela qual os objetivos de garantir o funcionamento do mercado interno de energia e o fomentar a interconexão das redes energéticas são, ainda hoje, mais formais e teóricas do que práticas e reais.

A falta de visão comum afeta também a política energética exterior, ao minar o potencial peso geopolítico e económico que a UE poderia exercer nas relações com os países produtores e de trânsito.⁵⁰

Na globalidade, a análise levada a cabo pela Comissão sobre o «Estado da União da Energia-2015», datado de 18 de novembro 2015, apresenta conclusões semelhantes às do Relatório do Tribunal de Contas. Neste documento é expressamente afirmado que “Os mercados de eletricidade e do gás ainda não funcionam como deviam” e são

⁴⁸ Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento, é apresentado um Plano de Investimento para a Europa assente em três vertentes. Em primeiro lugar, a mobilização de, pelo menos, 315 mil milhões de euros de investimento adicional durante os próximos três anos. Em segundo lugar, iniciativas específicas para garantir que este investimento adicional responda às necessidades da economia real. E, em terceiro lugar, medidas destinadas a promover uma maior previsibilidade do regime jurídico aplicável e eliminar os obstáculos ao investimento. Este Plano indica como de especial importância a curto e médio prazo o setor da energia, reafirmando que a plena aplicação do terceiro pacote da energia tem de ser assegurada e sublinha que a regulação dos preços a retalho suscetíveis de provocar distorções no mercado mantém-se em alguns EM e deve ser abandonada. COM (2014) 26.11.204 – Um Plano de Investimento para a Europa.

⁴⁹ Relativamente à não transposição das disposições do terceiro pacote energético, a Comissão considerou necessário dar início a processos de infração contra 19 dos 28 EM. Todos os processos tinham sido encerrados à data de 30 de junho de 2015. Relativamente ao incumprimento das disposições do terceiro pacote energético, em 2013, a Comissão iniciou o processo de solicitar informações aos Estados-Membros e, em certos casos, instaurou processos de infração: i) em relação a dez EM, a Comissão tinha concluído a sua avaliação e instaurados processos de infração ao abrigo do artigo 258.º do TFUE. Todos eles continuam pendentes; ii) em relação a quatro EM, a Comissão tinha solicitado informações, através de um pedido-piloto, mas ainda não tinha concluído a sua avaliação; iii) em relação a 14 EM, a Comissão ainda não tinha transmitido um pedido de informações.

⁵⁰ HERAS, Beatriz Pérez de las, «Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *in* Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.º 47, enero/abril 2014, p. 23

apresentadas conclusões estratégicas em relação às cinco dimensões da União da Energia⁵¹.

Também o PE, na sua Resolução de 15 de dezembro de 2015, intitulada «Rumo a uma União Europeia da Energia» reconhece, no seu ponto 49, que atualmente não existe um mercado único da energia na Europa e que a correspondente fragmentação observada nos mercados energéticos da UE é extremamente prejudicial para a competitividade e a segurança energética da Europa. No mencionado documento o PE convida a Comissão e os EM a assegurarem a plena integração da legislação da UE no domínio dos auxílios estatais, da energia, do ambiente e do clima; e como refere no ponto 53 “insta, em particular, a que se proceda a uma avaliação da aplicação do Terceiro Pacote Energético e dos benefícios gerados para os consumidores; apela às supressões das derrogações do Terceiro Pacote Energético e à rápida adoção e aplicação de códigos de rede e orientações europeias.”. Realça ainda que, um mercado interno da energia plenamente operacional não será alcançado enquanto existirem EM com sistemas de eletricidade dependentes do operador de um país terceiro.

Salienta também que a base da futura União da Energia, deve ser um mercado interno de energia plenamente eficaz, interligado, que proporcione uma energia segura, protegida, distribuída de forma equitativa, responsável do ponto de vista social e ambiental, eficiente, competitiva, a preço acessível e sustentável, através de redes de transmissão totalmente operacionais, seguras e resilientes, bem como uma redução da procura da energia.

⁵¹ São dimensões estreitamente interligadas e que se reforçam mutuamente, concebidas para proporcionar mais segurança energética, sustentabilidade e competitividade. São: - Segurança energética, solidariedade e confiança; - Um mercado interno de energia plenamente integrado; - Eficiência energética, contribuindo para moderar a procura; - Descarbonização da economia; e - Investigação, inovação e competitividade. COM (2015) 80.

PARTE II

Liberalização do setor elétrico em Portugal Continental

A atual organização do setor elétrico⁵² nacional é resultante de um processo de harmonização europeia de regimes jurídicos, tendente à implementação de um mercado elétrico único na Europa, conforme mencionado atrás.

Como refere Susana Tavares da Silva “Trata-se de um setor especial, com problemas próprios, que resultam em grande medida do facto de a eletricidade constituir um produto energético secundário, produzido a partir de fontes primárias, e de ser um bem não armazenável em quantidades significativas, o que significa que, em cada momento, é necessário garantir um bom nível de harmonização entre a produção e o consumo.”⁵³.

A racionalização económica decorrente da economia de mercado é já um dos dados da cultura constitucional dos nossos dias, sendo que o setor público, quando exista, tem de concorrer com os setores privado e cooperativo. Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros as tarefas sociais e económicas do Estado não se identificam hoje com qualquer ideia de monopólio, incluindo o estatal.⁵⁴ Contudo, a liberalização de um setor da economia não significa que o setor público empresarial tenha de desaparecer, podendo o Estado continuar a intervir, desde que respeite os princípios do mercado, em especial as regras da concorrência. Só que a garantia de um mercado livre e concorrencial não é concretizável se uma das partes (o Estado) acumula as funções de agente no mercado e de entidade que detém o poder de estabelecer as regras do jogo.⁵⁵

As regras da concorrência dos nossos dias não se limitam a defender o mercado como ordem normal das trocas económicas. Organizam o mercado e desenvolvem-no, no pressuposto de que do seu funcionamento livre decorre a ordem económica mais justa e eficiente.⁵⁶

⁵² A eletricidade e o gás, tal como a água, as telecomunicações, os transportes ferroviários são geralmente designadas pelo termo anglo-saxónico *utilities*.

⁵³ SILVA, Susana Tavares, *in* Direito da Energia, Coimbra Editora, grupo *Wolters Kluwer*, 1.ª Edição, 2011, p. 73

⁵⁴ MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui *in* Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p. 20

⁵⁵ MOREIRA, Vital, MAÇÃS, Fernanda *in* Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projecto de Lei-Quadro, Coimbra Editora, CEDIPRE, 2003, p 11

⁵⁶ MONCADA, Luis S. Cabral de, *in* Direito Económico, Coimbra Editora, 2.ª ed., 1988, p.313 e ss

Se analisarmos diversos regimes internacionais no setor da eletricidade, verificamos que existem essencialmente dois modelos: os modelos liberalizados, como o modelo americano e os modelos de monopólio, como foram em tempos os modelos da maioria dos países europeus, modelo que subsiste em certa medida no Brasil, em Moçambique e em Angola, por exemplo. Há, contudo, situações atípicas como é a matiz do atual modelo comunitário, ligado à ideia de serviço de interesse económico geral⁵⁷ ou o modelo norte-americano das *public utilities*.⁵⁸

Em Portugal assiste-se, como diria Thomas Kuhn⁵⁹, a uma “mudança de paradigma”, passando-se de um mercado de energia regulado para um mercado de energia liberalizado⁶⁰, perspetivando que os agentes do setor atuem em efetiva e real concorrência⁶¹, com transparência e com igualdade de oportunidades e de tratamento, e sem discriminação⁶².

Nas palavras de Vilhena de Freitas “(...) o quadro global do setor elétrico foi sujeito a uma verdadeira revolução no sentido da liberalização que pressupôs o “*unbludging*” de redes e que sofrerá ainda, no futuro próximo, diversas alterações (...)”.⁶³

Neste ponto dos trabalhos importa fazer uma breve apresentação da cadeia de valor do sector elétrico, a qual integra a produção, o transporte, a distribuição, a comercialização e o consumo de energia elétrica.

⁵⁷ A noção de serviços de interesse económico geral cobre mais particularmente, certos serviços fornecidos pelas grandes indústrias de rede como os transportes, os serviços postais, a energia e as comunicações. No entanto, a expressão estende-se igualmente às outras atividades económicas sujeitas também, elas, às obrigações de serviço público.

⁵⁸ FREITAS, Lourenço Vilhena de *in* Direito Administrativo da Energia, Introdução, AAFDL – 2012, p.17

⁵⁹ KUHN, Thomas, físico e filósofo americano, *in* “A estrutura das revoluções científicas”, Editora Perspectiva, 5.ª ed., 1962, 1970.

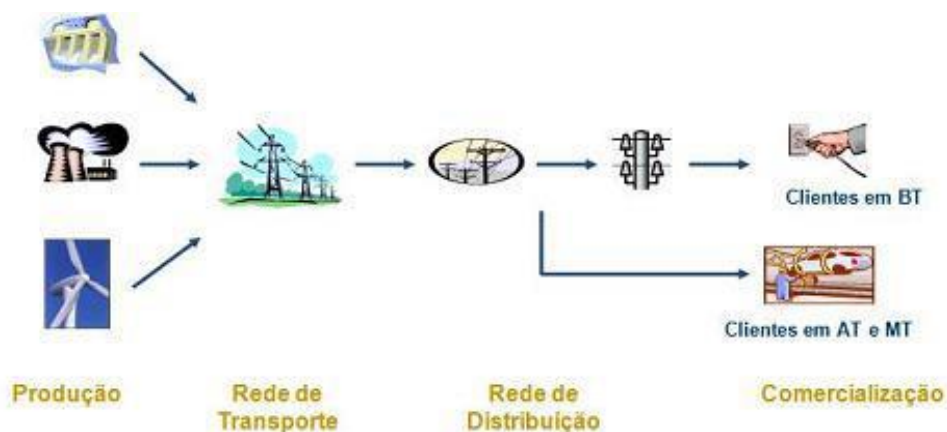
⁶⁰ MARQUES, Vítor *in* “Poder de Mercado e regulação nas indústrias de rede”, Gabinete de Estudos e Prospeção Económica do Ministério da Economia, 2003. Adam Smith defendeu um mercado livre, sem intervenção externa e sustentado por um sistema de preços, que era fator suficiente para conduzir as sociedades à eficiência económica, como se de uma “mão invisível” se tratasse. Como escreveu Adam Smith “*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même.*” Os economistas apelidaram de Mercados de Concorrência Pura e Perfeita (MCP) os mercados em que a “Mão Invisível” funciona da melhor forma.

⁶¹ SANTANA, João e RESENDE, Maria José, *in* Reflectir Energia, ETEP, 2006, p.170 ss

⁶² São princípios gerais e fundamentais para o setor elétrico consagrados quer a nível legislativo (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro) quer a nível regulamentar (artigo 5.º do RRC).

⁶³ FREITAS, Lourenço Vilhena de *in* Direito Administrativo da Energia, Introdução, AAFDL – 2012, p. 66

Figura 1 – Cadeia de valor do setor elétrico



Fonte: ERSE

No caso português, as atividades de produção e de comercialização⁶⁴ estão sujeitas à concorrência enquanto as atividades relativas à gestão das redes são considerados monopólios naturais⁶⁵ sujeitos à regulação, sendo a atividade concessionada pelo Estado Português.

Um fator apontado pelo economista *Alfred Kahn*⁶⁶ para explicar os monopólios naturais prende-se com a realização de investimentos avultados antes de se satisfazer a procura. Estes investimentos traduzem-se num custo fixo, quaisquer que sejam as quantidades vendidas ou transacionadas, diminuindo o custo médio em função do acréscimo das quantidades vendidas.

Para *Samuelson* o conceito de monopólio natural considera uma empresa ou atividade económica cujo custo médio unitário diminui acentuadamente à medida que aumenta o nível de produção. Assim uma única empresa pode fornecer o produto desta atividade mais eficientemente do que um número substancial de empresas.⁶⁷

Esta situação justifica a regulamentação dos serviços de utilidade pública. Tradicionalmente, a regulamentação impõe às empresas regulamentadas a fixação do preço de acordo com o custo médio. Como refere *Samuelson* e *Nordhaus* no seu livro *Economia*, não há nenhuma razão para deixar os proprietários do monopólio “extorquir

⁶⁴ MACHADO, Santiago Muñoz y otros, *Derecho de la Regulación Económica*, III. Sector Energético, Tomo II, 2009, p 875 ss. Também em Espanha estas duas atividades não são reguladas «(...) su retribución será la que resulte del mercado; es decir, es una retribución que no está fijada administrativamente.”

⁶⁵ SANTOS, Vítor - «A Regulação do Setor Energético em Portugal: Balanço e Novos desafios» in *A Regulação da Energia em Portugal 1997-2007*, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, 2008, p. 17 a 26; LOBO, Carlos in *Setores em Rede: Regulação para a Concorrência*, Almedina, 2009, p. 69 ss

⁶⁶ KAHN, Alfred E., in *The Economics of the Regulation*, Principles and Institutions, 1995, p. 119

⁶⁷ SAMUELSON/NORDHAUS, in *Economia*, 12.ª ed, McGraw-Hill p. 628 e ss.

aos consumidores os seus lucros de monopólio. E, portanto, ao se anularem os custos de monopólio caminha-se para uma situação em que provavelmente a maioria das pessoas pensará que se realiza uma «repartição do rendimento mais equitativa».⁶⁸

Em Portugal deparamo-nos com a abertura parcial do setor elétrico à concorrência, como escreve Pedro Gonçalves⁶⁹ estamos perante uma configuração dualista ou mista do setor elétrico, em parte liberalizado e em parte monopolizado⁷⁰. O âmbito circunscrito da liberalização do setor elétrico reside, segundo este autor, numa exigência de unicidade territorial das redes elétricas, por razões de caráter económico, ambiental e urbanístico.

5. Atividades do setor elétrico:

5.1. PRODUÇÃO

O exercício da atividade de produção é livre, ficando sujeito à obtenção de licença ou, em certos casos, à realização de comunicação prévia junto das entidades administrativas competentes.⁷¹

A produção de eletricidade divide-se em regime ordinário⁷² e produção em regime especial⁷³.

Tradicionalmente, a produção de energia elétrica em Portugal continental era de origem predominantemente térmica. Atualmente, no sentido de diminuir os impactos

⁶⁸ *Idem*, p. 648 e ss.

⁶⁹ GONÇALVES, Pedro, *in* Regulação, Eletricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação, CEDIPRE, Coimbra, p. 77 a 83.

⁷⁰ A exploração de economias de escala pode tornar o monopólio a forma mais eficiente de organização, mesmo se não se verifica a existência de investimentos iniciais importantes. Isto geralmente acontece devido ao peso importante dos custos fixos num setor, que poderão tornar inviável a existência de duas empresas para fornecer o mesmo serviço. "Poder de Mercado e regulação nas indústrias de rede", Gabinete de Estudos e Prospeção Económica do Ministério da Economia, 2003., p. 21.

⁷¹ Cf. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea yy) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

⁷² Definida no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea ccc) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

⁷³ Definida no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea zz) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

ambientais do sector elétrico, existem incentivos à produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis.

A energia produzida nas centrais é entregue à rede de transporte, que a canaliza para as redes de distribuição que por sua vez a veiculam até às instalações dos consumidores. Uma parte da energia produzida, nomeadamente a proveniente de energias renováveis, é injetada diretamente nas redes de distribuição de média e alta tensão em função da tecnologia de produção associada.

A atividade de produção descentralizada de energia elétrica, a partir de recursos renováveis, através de unidades de miniprodução⁷⁴ e por intermédio de unidades de microprodução⁷⁵ têm demonstrado que a evolução tecnológica permite hoje em dia desenvolver projetos com recurso a menor investimento, o que naturalmente, tem justificado a adequação da respetiva remuneração da energia proveniente destas unidades de produção. Neste contexto e concretizando o disposto no Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER)⁷⁶, com a publicação do Decreto-Lei n.º 153/2014, de 20 de outubro⁷⁷, são reformulados e integrados os referidos regimes de mini e microprodução. Este diploma estabelece o regime jurídico aplicável à produção de eletricidade destinada ao autoconsumo na instalação de utilização associada à respetiva unidade produtora, com ou sem ligação à rede elétrica pública, baseada em tecnologias de produção renováveis ou não renováveis, designadas de «Unidades de Produção para Autoconsumo» (UPAC), bem como o regime jurídico aplicável à produção de eletricidade, vendida na sua totalidade à rede elétrica de serviço público (RESP), por intermédio de instalações de pequena potência, a partir de recursos renováveis, denominadas de «Unidades de Pequena Produção⁷⁸» (UPP).⁷⁹

⁷⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 34/2011, de 8 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 25/2013, de 29 de fevereiro.

⁷⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 363/2007, de 2 de novembro, alterado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro e pelos Decretos-Leis n.ºs 118-A/2010, de 25 de outubro, e 25/2013, de 19 de fevereiro.

⁷⁶ O PNAER foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril.

⁷⁷ O presente diploma não se aplica à produção de eletricidade a partir de unidades móveis ou itinerantes, bem como as unidades de reserva ou socorro associadas a centros electroprodutores regidos por outros regimes jurídicos de produção de eletricidade, bem como a produção em cogeração, conforme disposto no n.º 3 do artigo 2.º do diploma.

⁷⁸ Com potência de ligação à rede igual ou inferior a 250 kW, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 153/2014, de 20 de outubro.

⁷⁹ Sobre o tema importa referir a publicação da: - Portaria n.º 14/2015, de 23 de janeiro, que define o procedimento para apresentação de mera comunicação prévia de exploração das unidades de produção para autoconsumo, bem como para obtenção de um título de controlo prévio no âmbito da produção para autoconsumo ou da pequena produção para injeção total na RESP da energia elétrica produzida; alterada pela Portaria n.º 60-E/2015, de 2 de março. Também a - Portaria n.º 15/2015, de 23 de janeiro, que

Esta é uma forma de fortalecer os consumidores e de os tornar participantes ativos no mercado enquanto investidores, produtores e partes interessadas. Passamos a ter produtores-consumidores⁸⁰, designação comumente utilizada no seio da UE, que fornecem à rede capacidade de armazenamento e que segundo o PE, devem ser recompensados e incentivados a consumir a sua própria produção de eletricidade ecológica sem serem penalizados. Na Resolução de 15 de dezembro de 2015, o PE assinala que estas iniciativas podem contribuir para um mercado interno de energia mais competitivo e que podem contribuir para criar postos de trabalho e prosperidade a nível local e reduzir, de forma geral, as faturas de energia dos consumidores, bem como ajudar a enfrentar graves problemas sociais, como é a pobreza energética e os consumidores vulneráveis, que falaremos mais à frente.

A competência para fiscalização do cumprimento das obrigações previstas pelo diploma pertencem à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), bem como a instrução dos processos de contraordenação, cabendo ao seu diretor-geral a aplicação das coimas e das sanções acessórias.⁸¹

O estudo⁸² realizado pelo Comité Económico e Social Europeu (CESE)⁸³ sobre «o papel da sociedade civil na execução da Diretiva «Energias Renováveis»⁸⁴ da EU» conclui que a produção de energia a partir de fontes renováveis está a tornar-se uma oportunidade económica para os cidadãos, agricultores, cooperativas, pequenas e médias empresas, comunidades locais, associações de beneficência e Organizações não Governamentais (ONG's), e não apenas, ou também, para as empresas energéticas tradicionais. “Estimula o desenvolvimento local, a inovação social e a cooperação. Os regimes descentralizados

procede à fixação da tarifa de referência prevista no n.º 1 do artigo 31.º do DL 153/2014, de 20 de outubro.

⁸⁰ Na Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao CESE e ao Comité das Regiões sob o título «Um novo quadro para os consumidores de energia» [Com (2015) 339final] é referido que a “combinação de opções de produção e armazenamento descentralizados com flexibilidade do lado da procura pode ainda permitir que os consumidores se tornem os fornecedores e gestores das suas próprias necessidades energéticas (ou de parte destas), tornando-se produtores e consumidores e reduzindo a respetiva fatura energética”. Passa a ser utilizada o termo «prossumidor» para representar a realidade acabada de referir.

⁸¹ Cf. Capítulo VI do DL 153/2014, de 20 de outubro.

⁸² «Mudar o futuro da energia: a sociedade civil como ator principal na geração de energias renováveis», Estudo do CESE, janeiro de 2015.

⁸³ HEMRIQUES, Miguel Gorjão, *in* Direito da União – história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência, Almedina, 7.ª ed, 2014, p 226 ss. O CESE está previsto desde a versão originária do tratado de Roma, é hoje apresentado como órgão consultivo dos órgãos deliberativos da UE, *ié*, do PE, do Conselho e da Comissão (n.º 4 do artigo 13.º TUE, e n.º 1 do 300.º artigo TFUE).

⁸⁴ Diretiva 2009/28/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE.

permitem que particulares e comunidades partilhem os custos e benefícios das energias renováveis e identifiquem as possibilidades de alcançar um melhor equilíbrio entre oferta e procura (por exemplo, em sistemas de aquecimento coletivo). Desde que haja um enquadramento político, a energia renovável produzida por particulares torna-se um criador líquido de emprego e promove o crescimento a nível local.”.

Conclui-se ainda pela “necessidade de mudança de paradigma ao nível do planeamento das redes”, sendo necessários investimentos de grande vulto para expandir, modernizar e adaptar a rede aos desafios colocados pela produção descentralizada e intermitente.

5.2. TRANSPORTE

A atividade de transporte de energia elétrica é exercida em regime de concessão⁸⁵ de serviço público^{86,87}, em exclusivo⁸⁸, mediante a exploração da Rede Nacional de Transporte de Eletricidade (RNT).

O transporte integra o desenvolvimento, exploração e manutenção da RNT, das suas interligações com outras redes, e a gestão técnica global do sistema⁸⁹, assegurando a coordenação das instalações de produção e de distribuição, tendo em vista a continuidade e a segurança do abastecimento e o funcionamento integrado e eficiente do sistema.

⁸⁵ Cf. artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea ooo) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

⁸⁶ GONÇALVES, Pedro, *in* A concessão de serviços públicos, Almedina, 1999, p.130. A concessão de serviço público é um ato constitutivo de uma relação jurídica administrativa pelo qual a pessoa titular de um serviço público atribui a outra pessoa o direito de esta, no seu próprio nome, organizar, explorar e gerir um serviço público.

⁸⁷ MOREIRA, Vital (organizador), *in* Estudos de Regulação Pública – I, CEDIPRE, Coimbra Editora, 2004, p. 247 ss. “A concessão administrativa é um dos modos de gestão de um serviço público económico: essa é de resto uma das aplicações clássicas da figura concessionária.” Através da concessão de serviço público o concessionário adquire um direito novo – o direito de gerir em seu próprio nome (e não em nome da administração) um determinado serviço público por um determinado prazo: o carácter constitutivo da concessão representa precisamente a incrustação dessa posição jurídica na esfera jurídica do concessionário.

⁸⁸ Exercido pela REN - Rede Elétrica Nacional, SA, cf. n.º 1 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 104/2010, de 29 de setembro, 78/2011, de 20 de junho, 75/2012, de 26 de março, 112/2002, de 23 de maio e 215-A/2012, de 8 de outubro

⁸⁹ O Manual de Procedimentos da Gestão Técnica Global do Sistema do setor elétrico foi aprovado pela Diretiva n.º 8/2013, de 15 de maio e está disponível no *site* da [ERSE](#), tendo sido alterado o Procedimento n.º 13, pela Diretiva n.º 9/2014, de 15 de abril.

A RNT⁹⁰ assegura o escoamento da energia elétrica produzida nas centrais electroprodutoras até às redes de distribuição⁹¹, as quais conduzem essa energia até às instalações dos consumidores finais, existindo alguns casos em que estes consumidores (grandes consumidores) estão ligados diretamente à rede de transporte, por razões técnicas e económicas.

A RNT está igualmente interligada⁹² com a rede espanhola em vários pontos do território nacional, permitindo a realização de trocas de eletricidade com Espanha, úteis quer do ponto de vista da segurança dos sistemas elétricos, quer do ponto de vista do fornecimento aos consumidores de ambos os países (mercado ibérico). Estas ligações transfronteiriças permitem ainda otimizar o fornecimento de energia elétrica em termos económicos, promovendo a concorrência entre os agentes produtores de ambos os países.

5.3. DISTRIBUIÇÃO

A atividade de distribuição de eletricidade é exercida em regime de concessão⁹³ de serviço público, em exclusivo, mediante a exploração da Rede Nacional de Distribuição (RND) e das redes de Baixa Tensão (BT). Recebe a energia transmitida nas redes de transporte e distribui-a para os pontos de consumo finais. A atividade de distribuição manteve-se em regime de monopólio natural por razões económicas, ambientais e operacionais. Em Portugal continental a atividade de distribuição⁹⁴ é desenvolvida pela EDP, Distribuição Energia, S.A..⁹⁵⁹⁶

⁹⁰ A REN publicou a caracterização da [Rede Nacional de Transporte para Efeitos de Acesso à Rede](#), com referência a 31 de dezembro de 2012.

⁹¹ Este encaminhamento é feito em muito alta tensão (MAT), de forma a diminuir as perdas de energia elétrica.

⁹² Vide [Manual de Procedimentos do mecanismo de gestão conjunta da interligação Portugal-Espanha](#).

⁹³ Cf. artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea u) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

⁹⁴ Além da EDP Distribuição existem dez cooperativas, de reduzida dimensão, que exercem a atividade de distribuição. São elas: Cooperativa Elétrica de Vale D'Este; Cooperativa Elétrica de Vilarinho, C.R.L.; Cooperativa Elétrica de Loureiro, C.R.L.; Cooproriz - Cooperativa de Abastecimento de Energia Elétrica, C.R.L.; A Elétrica Moreira de Cónegos, C.R.L.; A Celer - Cooperativa Eletrificação de Rebordosa, C.R.L.; Casa do Povo de Valongo do Vouga; Junta de Freguesia de Cortes do Meio; Cooperativa Eletrificação A Lord, C.R.L.; Cooperativa Elétrica S. Simão de Novais – no sítio *internet* da ERSE podem ser consultadas [as áreas de distribuição destas cooperativas](#).

⁹⁵ Cf. n.º 1 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro.

Determina-se, à semelhança do que ocorre com a atividade de transporte, que esta atividade de distribuição seja separada nos planos jurídico (embora não necessariamente patrimonial), da organização e da tomada de decisões das atividades de transporte e das demais atividades não relacionadas com a distribuição, não sendo esta separação obrigatória quando os distribuidores de BT abasteçam menos de 100 000 clientes (nos termos do artigo 36.º), contudo, é exigida a separação contabilística (de acordo com o n.º 3 do mesmo preceito legal).⁹⁷

O acesso e a utilização das redes de distribuição são regulados pelo RRC, pelo Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS), pelo Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações (RARI) e pelo Regulamento de Operação das Redes (ROR), conforme dispõem os artigos 38.º e 39.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro.

5.4. COMERCIALIZAÇÃO

O exercício da atividade de comercialização⁹⁸ de eletricidade é livre, ficando sujeito a registo prévio, por seu turno o exercício da atividade de comercializador de último recurso (CUR)⁹⁹ e de facilitador de mercado¹⁰⁰ está sujeito a licença, de acordo com o disposto no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro.

A comercialização corresponde à atividade atualmente separada juridicamente das restantes, mas tradicionalmente era exercida conjuntamente com a atividade de distribuição, ou seja, de entrega de energia aos consumidores finais.

⁹⁶ A caracterização das redes de distribuição com referência a 31 de dezembro de 2014 está disponível para consulta no sítio *internet* da [EDP Distribuição](#).

⁹⁷ FREITAS, Lourenço Vilhena de, *in* Direito Administrativo da Energia, Introdução, AAFDL – 2012, p. 55 a 59

⁹⁸ Cf. alínea n) do artigo 2.º do decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

⁹⁹ É o comercializador que está sujeito à obrigação de serviço universal – artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea p) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

¹⁰⁰ É o comercializador que está sujeito à obrigação de aquisição da energia produzida pelos produtores em regime especial com remuneração de mercado – artigo 49.º-A do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro; alínea ee) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

Neste contexto, os clientes passaram a relacionar-se diretamente com os comercializadores no que se refere a questões de natureza comercial. O contacto com o distribuidor ficou reservado para matérias relacionadas com as ligações à rede, medição e outros aspetos de qualidade de serviço técnico¹⁰¹.

Os comercializadores podem livremente comprar e vender eletricidade, para tanto têm direito de acesso às redes de transporte e distribuição, mediante o pagamento de tarifas reguladas (i.é, fixadas anualmente pela ERSE). Os consumidores podem livremente escolher o seu comercializador¹⁰², não sendo a mudança¹⁰³ onerada, do ponto de vista contratual. De forma a simplificar e efetivar a mudança de comercializador, foi criada a figura do operador logístico de mudança de comercializador¹⁰⁴.

Está também consagrada, para proteção dos consumidores, a figura do CUR¹⁰⁵, cuja finalidade é servir de garante do fornecimento de eletricidade aos consumidores, nomeadamente os mais frágeis, em condições de qualidade e continuidade do serviço.

Como refere Vilhena de Freitas “ (...) o comercializador de último recurso era obrigado a fornecer eletricidade aos clientes que lha requisitem até ao limite de certa potência, devendo aplicar as tarifas de venda a clientes finais publicadas pela ERSE de acordo com a metodologia fixada no Regulamento Tarifário (...)”.¹⁰⁶

Acompanhamos a síntese do Dr. João Miranda de que a atividade de comercialização visa, tal como as restantes, contribuir para o desenvolvimento económico, para a coesão económica e social, e para a salvaguarda dos direitos dos consumidores.¹⁰⁷

¹⁰¹ Cf. n.º 3 do artigo 102.º do RRC, em anexo ao Regulamento n.º 561/2014, de 22 de dezembro.

¹⁰² A listagem dos comercializadores encontra-se disponível no *site* da ERSE [para clientes domésticos e para grandes consumidores, industriais e pequenos negócios](#). Contudo, é no *site* da Direção-Geral de Energia e Geologia que se encontra a lista integral dos comercializadores de eletricidade em regime de mercado licenciados ou registados.

¹⁰³ A Diretiva n.º 8/2012, de 21 de junho, aprovou os procedimentos para a Gestão dos processos de mudança de comercializador de eletricidade, disponível no *site* da [ERSE](#).

¹⁰⁴ Atividade atualmente exercida pela EDP Distribuição Energia, S.A., nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º conjugado com o n.º 1 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro.

¹⁰⁵ EDP - Serviço Universal e as Cooperativas identificadas no ponto referente à atividade de distribuição, e melhor identificadas no *site* da [ERSE](#).

¹⁰⁶ FREITAS, Lourenço Vilhena de, *in* Direito Administrativo da Energia, Introdução, AAFDL – 2012, p. 61.

¹⁰⁷ MIRANDA, João, *in* Temas de Direito da Energia, Cadernos O Direito, n.º 3, 2008, Almedina, p.134.

6. Transposição das Diretivas n.ºs 2009/72/CE e 2009/73/CE¹⁰⁸, de 13 de julho (eletricidade e gás natural, respetivamente)

Na linha dos compromissos assumidos pelo Governo Português no Memorando de Entendimento com a Troika¹⁰⁹, a transposição do Terceiro Pacote Energético tinha como principais objetivos:

- 1) A conclusão do processo de liberalização em curso dos sectores da eletricidade e do gás;
- 2) A promoção da concorrência e da transparência, designadamente através do reforço da separação das atividades de produção, de transporte, de distribuição e comercialização;
- 3) O reforço dos poderes regulatórios da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE);
- 4) O reforço dos direitos dos consumidores e o incentivo ao investimento em benefício dos consumidores de eletricidade e gás natural.

Nesse sentido foram publicados os **Decretos-Lei n.º 215-A/2012¹¹⁰ e 215-B/2012¹¹¹**, ambos de 8 de outubro, que completaram a transposição da Diretiva 2009/72/CE, 13 de julho, a qual estabelece as regras comuns para o mercado interno de eletricidade. Mas

¹⁰⁸ Quanto ao sector do gás natural, a publicação, a 26 de outubro, dos Decretos-Lei n.º 230/2012 e n.º 231/2012 concretizaram a transposição da Diretiva 2009/73/CE.

¹⁰⁹ O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (*Memorandum of Understanding- MoU*), de 17 de maio de 2011, celebrado entre Portugal, o Banco Central Europeu (BCE), a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), veio estabelecer objetivos muito concretos ao nível energético. Desde logo, o objetivo primeiro é a conclusão da liberalização dos mercados da eletricidade e do gás, seguido da limitação dos sobrecustos associados à produção de eletricidade nos regimes ordinário e especial, e estabelece igualmente como objetivo a promoção da concorrência nos mercados da energia e incrementar a integração no mercado ibérico da eletricidade e do gás (MIBEL e MIBGÁS).

Ao nível das tarifas reguladas de eletricidade e de GN foi definido que fossem progressivamente eliminadas até 1 de janeiro de 2013, o mais tardar; que fosse transposto o Terceiro Pacote de Energia da União Europeia até ao final de junho de 2011, por forma a garantir-se a independência da autoridade reguladora nacional e de todos os poderes previstos no pacote.

O MoU estabeleceu ainda o aumento do IVA na eletricidade e no gás natural (à data era de 6%), bem como tributar, em sede de impostos especiais sobre o consumo, a eletricidade (abaixo do mínimo exigido pela legislação comunitária).

¹¹⁰ Alterou e republicou o Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, que estabelece os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Elétrico Nacional (SEN), bem como as bases gerais aplicáveis ao exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e à organização dos mercados de eletricidade.

Foi retificado através da Declaração de Retificação n.º 74/2012, de 7 de dezembro.

¹¹¹ Sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, e completa a transposição da Diretiva n.º 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece as regras comuns para o mercado interno de eletricidade.

Foi retificado através da Declaração de Retificação n.º 73/2012, de 7 de dezembro.

também foi publicado o **Decreto-Lei n.º 212/2012**, a 25 de setembro, que procedeu à alteração dos estatutos da ERSE, reforçando-a de poderes regulatórios e de independência. E por fim, foi publicada a **Lei n.º 9/2013**, de 28 de janeiro, que aprovou o regime sancionatório do setor energético (RSSE).

Merece fazer-se aqui um brevíssimo apontamento relativamente à publicação da **Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro**, a qual elimina a taxa reduzida de IVA sobre a eletricidade e o gás natural, com a consequente sujeição destes bens à taxa normal. Significando que com este diploma, o IVA da eletricidade e do gás natural passou de 6% para 23%, cumprindo-se mais um desígnio assumido pelo Estado português junto da *Troika*.

Importa igualmente assinalar a criação do Imposto Especial de Consumo de Eletricidade (IEC), dentro da subcategoria de imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP), introduzido no ordenamento jurídico português através da **Lei n.º 64-B/2011**, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2012 e procedeu à alteração, designadamente do Código dos Impostos Especiais de Consumo. O IEC de eletricidade é cobrado, entre outros, pelos comercializadores de eletricidade aos respetivos clientes, a partir de 1 de janeiro de 2012 e os clientes devem receber informação clara e adequada sobre os valores concretos que devem pagar, por força da aplicação do IEC, desde logo, nas correspondentes faturas¹¹².

Cumpre também apontar o regime que cria a contribuição extraordinária¹¹³ sobre o setor energético, aprovado pelo artigo 228.º da **Lei n.º 83-C/2013**, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014.

Dada a sua atualidade e importância estratégica para o setor energético, segue-se uma breve síntese dos quatro primeiros diplomas aqui elencados.

¹¹² A ERSE emite a Recomendação n.º 1/2012, intitulada «Informação do Imposto Especial de Consumo na fatura de eletricidade», de janeiro de 2012, acessível no portal institucional da [ERSE](#).

¹¹³ A contribuição tem por objetivo financiar mecanismos que promovam a sustentabilidade sistémica do setor energético, através da constituição de um fundo que visa contribuir para a redução da dívida tarifária e para o financiamento de políticas sociais e ambientais do setor energético. São sujeitos passivos as pessoas singulares ou coletivas que integram o setor energético nacional, com domicílio fiscal ou com sede, direção efetiva ou estabelecimento estável em território português em 1 de janeiro de 2014.

6.1. Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro - bases gerais da organização e funcionamento do SEN

O Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, procede à quinta alteração e à republicação do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 104/2010, de 29 de setembro, 78/2011, de 20 de junho, 75/2012, de 26 de março, e 112/2012, de 23 de maio.

O presente diploma estabelece as bases gerais da organização e funcionamento do Sistema Elétrico Nacional (SEN), bem como as bases gerais aplicáveis ao exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e à organização dos mercados de eletricidade.

Entre as alterações mais significativas, destacamos as seguintes:

- A redefinição dos conceitos de Produção em Regime Ordinário (PRO) e de Produção em Regime Especial (PRE);
- Relativamente à atividade de transporte de eletricidade, são reforçadas as exigências de independência e de separação jurídica e patrimonial do operador da RNT de Eletricidade, ao mesmo tempo que se prevê um procedimento de certificação e de avaliação, pela entidade reguladora sectorial, da separação jurídica e patrimonial nos casos em que o operador da RNT é controlado por entidade(s) de país(es) terceiros à UE, de acordo com dois modelos alternativos de separação previstos no Terceiro Pacote Energético. Neste processo de certificação, a ERSE, enquanto entidade reguladora sectorial, pode impor ao operador da RNT a adoção de um conjunto de condições de certificação para assegurar o cumprimento integral das condições relativas ao regime de separação completa, jurídica e patrimonial, (denominado na terminologia inglesa de *full ownership unbundling*), podendo a concessionária da RNT requerer, em alternativa, a sua designação como Operador de Transporte Independente (OTI);
- Revisão dos requisitos em matéria de separação jurídica do ORD e reforçadas as exigências de independência do operador relativamente às atividades de comercialização e produção, eliminando o risco de discriminação no acesso às redes e impedindo a troca de informações de natureza confidencial;
- Quanto à atividade de comercialização de eletricidade, prevê-se, em articulação com a redefinição do conceito de PRE, que o CUR mantenha a obrigação de adquirir a

eletricidade produzida pelos produtores em regime especial enquanto esta beneficiar de tarifa ou outra remuneração garantida;

- Foi também criada a figura do facilitador de mercado, a quem é atribuída, mediante licença, a obrigação de aquisição da energia produzida em regime especial com remuneração de mercado.

6.2. Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro - regime jurídico das atividades do setor elétrico

O diploma supra procede à sexta alteração e à republicação do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 237-B/2006, de 18 de dezembro, 199/2007, de 18 de maio, 264/2007, de 24 de julho, 23/2009, de 20 de janeiro, e 104/2010, de 29 de setembro, que estabelece regras comuns para o mercado interno de eletricidade.

O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico aplicável às atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade, bem como à operação logística de mudança de comercializador, à organização dos respetivos mercados e aos procedimentos aplicáveis ao acesso àquelas atividades.

Entre as alterações mais significativas, merecem destaque as seguintes:

- São desenvolvidas as regras aplicáveis à gestão técnica global do SEN¹¹⁴, correspondente ao conjunto de funções cujo exercício é absolutamente fundamental para assegurar o funcionamento integrado e harmonizado das infraestruturas que integram esse sistema, ao mesmo tempo que se densifica o regime de planeamento dessas infraestruturas, em particular, da RNT e da RND;
- Alteram-se os conceitos de produção em regime ordinário e produção em regime especial, deixando esta última de se distinguir da primeira apenas pela sujeição a regimes especiais no âmbito de políticas de incentivo, na medida em que a produção em regime especial passa também a contemplar a produção de eletricidade através de recursos endógenos em regime remuneratório de mercado;
- Consolida-se o regime de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, sendo definido um procedimento de licenciamento comum e uniformizado;

¹¹⁴ O Manual de Procedimentos da Gestão Global do Sistema do setor elétrico foi publicado pela Diretiva n.º 8/2013, de 15 de maio.

- Redefine-se o conceito de “fontes de energia renováveis” sendo entendidas como tal as fontes de energia não fósseis renováveis nomeadamente eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica, oceânica, hídrica, biomassa, gases dos aterros, gás proveniente de instalações de tratamento de águas residuais e biogases;
- Estabelece-se o regime remuneratório, no qual a atividade de produção em regime especial pode ser exercida: Regime geral - em mercados organizados ou através da celebração de contratos bilaterais com clientes finais ou comercializadores de eletricidade; Regime de remuneração garantida - eletricidade produzida é entregue ao CUR contra remuneração;
- Simplificam-se as regras de acesso e exercício da atividade de comercialização em regime de mercado e é clarificado o estatuto dos diversos comercializadores em regime de mercado e de último recurso;
- Ampliam-se os deveres do CUR para fornecimento de eletricidade, não apenas aos clientes economicamente vulneráveis, mas também em locais onde não exista oferta de comercializadores em regime de mercado e o fornecimento de eletricidade aos clientes cujo comercializador de mercado tenha ficado impedido de exercer a atividade de comercialização;
- Promove-se ainda a realização de campanhas de informação e esclarecimento sobre os comercializadores, bem como a publicação de informações relativas aos direitos e deveres dos consumidores, aos preços de referência relativos aos fornecimentos aos clientes em BT de todos os comercializadores, à legislação em vigor e à identificação dos meios à disposição dos consumidores para o tratamento de reclamações e resolução extrajudicial de litígios; e
- Cria-se a figura do facilitador de mercado, que fica obrigado a adquirir a energia produzida pelos produtores em regime especial com regime remuneratório geral que pretendam vender-lhe a referida energia, ficando obrigado à sua colocação em mercado.

6.3. Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro – Estatutos da ERSE

Com vista à regulação do Sistema Elétrico de Serviço Público (SEP) e da relação entre este sistema e o Sistema Elétrico não Vinculado (SENV)¹¹⁵, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de julho, a Entidade Reguladora do Setor Elétrico (ERSE), tendo os seus estatutos sido publicados no Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro.

No ano de 2002 o mercado de eletricidade foi liberalizado para os consumidores em MT e as competências da ERSE foram alargadas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira¹¹⁶, bem como ao setor do gás natural¹¹⁷, mantendo a sigla ERSE mas passando a designar-se Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos.

A ERSE é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, que aprovou os Estatutos da ERSE e revogou o Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro, a ERSE¹¹⁸ é independente¹¹⁹ no exercício das suas funções, no quadro da lei, sem prejuízo dos princípios orientadores de política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos atos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei e no referido diploma.

¹¹⁵ Cf. artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de julho, que estabelece as bases da organização do Sistema Elétrico Nacional (SEN) e os princípios que enquadram o exercício das atividades de produção, transporte e distribuição de energia elétrica.

¹¹⁶ O Decreto-Lei n.º 69/2002, de 25 de março, aprova a extensão das competências de regulação da Entidade Reguladora do Sector Elétrico às Regiões Autónomas, no âmbito das atividades de produção, transporte e distribuição de energia elétrica.

¹¹⁷ O Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, transforma a Entidade Reguladora do Sector Elétrico em Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos e aprova os respetivos Estatutos.

¹¹⁸ CATARINO, Luis Guilherme, no artigo «O novo regime da administração independente: *Quis custodie ipsos custodes?*», publicado na Revista de Concorrência e Regulação, número 17, janeiro/março 2014, p. 177. “As singulares características da nova administração dependem, da concretização legal da norma constitucional vertida no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição “a lei pode criar entidades administrativas independentes”.

¹¹⁹ MORAIS, Luís Silva in “Lei-Quadro das autoridades reguladoras – algumas questões essenciais e justificação do perímetro do regime face às especificidades da supervisão financeira”, Revista de Concorrência e Regulação, número 17, janeiro/março 2014, p. 102 e 103. “A expressão “independente”, normalmente utilizada, é a nosso ver algo equívoca pois há uma dimensão de *accountability* e de resposta necessária destas autoridades de regulação perante órgãos políticos democraticamente eleitos que não pode ser esquecida (o que nos leva a considerar preferível terminologicamente caracterizar e designar este tipo de autoridades como *autoridades com autonomia reforçada*).” Mais considera que “O que está em causa é, pois, assumir um *modelo de regulação económica autónoma* que se toma como referência ou paradigma em relação a alguns dos principais setores da economia, e que se contrapõem a outros dois níveis distintos de instâncias públicas de regulação correspondentes, em primeiro lugar, ao nível governamental (incluindo ministérios e departamentos governamentais na área económica) e, em segundo lugar, a um nível de organismos reguladores relativamente dependentes, que compreendem largamente no âmbito de sistemas administrativos de tipo continental a *institutos públicos com alguma autonomia funcional e financeira*, mas ou sujeitos em certos casos a -superintendência governamental, ou a *formas de tutela mais intensa*.”.

Em 2012 com o Decreto-Lei n.º 2012/2012, de 25 de setembro (que aprova os novos estatutos da ERSE e revoga o Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro) os estatutos sofreram alterações substanciais, mas foi com a publicação do **Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho**, que os estatutos foram republicados, assegurando por esta via a completa transposição do Terceiro Pacote Energético.

Com este diploma veio reforçar-se o caráter independente da ERSE, como aliás era preconizado pelas Diretivas n.ºs 2009/72/CE e 2009/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, 13 de julho de 2009. Referindo-se logo no seu artigo 1.º que a ERSE é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente. É dotada de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio e goza de poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios. Dispõe ainda o n.º 1 do artigo 58.º dos estatutos que a ERSE é independente no desempenho das suas funções e não se encontra sujeita a tutela e a superintendência governamental, não podendo o Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas ao seu conselho de administração sobre a atividade reguladora desta entidade, nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução.

Os estatutos previam já algumas das regras que viriam a ser estabelecidas para as entidades reguladoras independentes com a publicação da **Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto¹²⁰, designada comumente por lei-quadro das entidades reguladoras**. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do anexo à Lei “*As entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes¹²¹, (...)*”, mais dispõe o n.º 2 que “*Por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes: a) Dispor de autonomia administrativa e financeira; b) Dispor de autonomia de gestão; c) Possuir independência orgânica, funcional e*

¹²⁰Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º a LQER é aplicada: ao Instituto de Seguros de Portugal; à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; à Autoridade da Concorrência; à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; à Autoridade Nacional de Comunicações (ICP – ANACOM); ao Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P. (INAC, I. P.); ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos; à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; e à Entidade Reguladora da Saúde.

¹²¹ CATARINO, Luis Guilherme, *in* Revista de Concorrência e Regulação, número 17, janeiro/março 2014, p. 187 “O dever de independência e imparcialidade *subjética* (ou de tratamento igualitário *horizontal*) desemboca num dever de atuar com *neutralidade* (*duty to act fairly*) e *terceiridade* (imparcialidade objetiva ou *super partes*). A par do apelo às funções exercidas pela Autoridade o dever apela também à pessoa dos seus titulares e da sua personalidade, e ao dever de boa Administração.”

técnica; d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio; e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações; f) Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.”

A denominada «cultura da concorrência», do desenvolvimento e do aprofundamento da União e integração europeias e do processo de globalização da economia, justifica que os Prof.s Jorge Miranda e Rui Medeiros considerem que o Estado Social dos nossos dias tenda a revestir a forma de “Estado Regulador”, inclusive através das entidades administrativas independentes, em detrimento do Estado-gestor ou Estado-prestador de serviços.¹²²

A regulação exercida pela ERSE tem por finalidade promover a eficiência e a racionalidade das atividades dos setores regulados, em termos objetivos, transparentes, não discriminatórios e concorrenciais, através da sua contínua supervisão e acompanhamento, integrados nos objetivos do mercado interno e dos mercados ibéricos¹²³, da eletricidade e do gás natural (n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos).

Com vista à prossecução das atribuições previstas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 3.º, a ERSE dispõe de competências de natureza regulamentar¹²⁴, de regulação e supervisão¹²⁵, consultiva¹²⁶, sancionatória¹²⁷ e de arbitragem¹²⁸ (n.º 2 do artigo 8.º dos Estatutos).

A ERSE é a entidade setorial competente para a fiscalização e instrução dos processos relativos às **contraordenações** previstas no âmbito do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, que institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações em todos os estabelecimentos de fornecimento de bens ou prestação de serviços, o qual foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro.

Também a fiscalização e instrução de processos de contraordenação criados no âmbito do Decreto-Lei n.º 134/2009¹²⁹, de 2 de junho, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços de promoção, informação e apoio aos consumidores e utentes,

¹²² MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *in* Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 20016, p. 20

¹²³ MIBEL (eletricidade) e MIBGÁS.

¹²⁴ Cf. artigos 9.º e 10.º dos Estatutos da ERSE.

¹²⁵ Cf. artigos 11.º a 14.º *idem*.

¹²⁶ Cf. artigos 15.º a 18.º *idem*.

¹²⁷ Cf. artigo 19.º *idem*.

¹²⁸ Cf. artigos 20.º a 23.º *idem*.

¹²⁹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho.

através de centros telefónicos de relacionamento (*call centers*), são competência do regulador setorial, i.é, da ERSE, quando estejam em causa os *call centers* destinados aos consumidores dos serviços energéticos.

Elenca-se ainda o Decreto-Lei n.º 57/2008¹³⁰, de 26 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores. Dispõe o n.º 1 do artigo 19.º que a autoridade competente para ordenar as medidas cautelares é a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) ou a entidade reguladora do setor no qual ocorra a prática comercial desleal.

O Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro, que regulamenta a Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto (que tem por objeto prevenir e proibir as discriminações em razão da deficiência e de risco agravado de saúde) estabelece que a instrução dos procedimentos de contraordenação que tenham por objeto as práticas discriminatórias descritas nos artigos 4.º e 5.º da mencionada Lei incumbem à entidade reguladora cujas atribuições incidam sobre a matéria objeto da infração.

Igualmente a Lei n.º 14/2008¹³¹, de 12 de março, que proíbe e sanciona a discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, dispõe que a instrução do processo de contraordenação pelas condutas ou omissões, a que alude o artigo 12.º do diploma, compete às entidades administrativas cujas atribuições incidam sobre a matéria objeto da infração.

Apesar do acabado de referir, o Relatório de Pesquisa e Análise da Jurisprudência sobre Regulação Pública¹³² assinala que “A pesquisa efetuada não permitiu apurar qualquer elemento relativo ao contencioso da ERSE, o que poderá, eventualmente, ser explicado pela circunstância de a entidade não dispor dos instrumentos necessários ao exercício de alguns dos poderes que lhe estão legalmente confiados, mas também ao facto de o mercado da energia não conhecer ainda um número relevante de operadores e de, em relação a alguns deles, existir ainda uma regulação assente em contratos celebrados com o Estado (nos quais se remete a resolução de litígios para mecanismos de arbitragem).”.

¹³⁰ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 205/2015, de 23 de setembro.

¹³¹ Alterada pela Lei n.º 9/2015, de 11 de fevereiro.

¹³² GONÇALVES, Pedro Costa (coordenação) «O Contencioso da Regulação em Portugal», CEDIPRE, ONLINE /1, novembro 2010

Foi ainda reforçada a cooperação da ERSE com a ACER, com as entidades reguladoras no setor da energia e de mercados financeiros da UE e com a Autoridade da Concorrência (AdC).

A atividade da ERSE fica sujeita à jurisdição administrativa e as decisões proferidas em processos contraordenacionais são impugnáveis perante o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão¹³³, sediado atualmente em Santarém. É um tribunal de competência especializada para conhecer das questões relativas a recursos, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processos de contraordenação das seguintes entidades: ERSE, AdC, ICP-Anacom, Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e todas as demais entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão.

Concluimos com um pequeno excerto de Kahn in “The economics of regulation”, MIT Press, 1988, em que escreve “*All competition is imperfect; the preferred remedy is to try to diminish the imperfection. Even when highly imperfect, it can often be a valuable supplement to regulation. But to the extent that it is intolerably imperfect, the only acceptable alternative is regulation. And for the inescapable imperfections of regulation, the only available remedy is to try to make it work better.*”

Na tradução de Jorge Vasconcelos “Toda a concorrência é imperfeita; o melhor remédio é tentar diminuir as imperfeições. Mesmo quando é altamente imperfeita, ela pode frequentemente ser um valioso suplemento da regulação. Mas na medida em que é intoleravelmente imperfeita, a única alternativa aceitável é a regulação. E para as inescapáveis imperfeições da regulação, o único remédio disponível é tentar fazê-la funcionar melhor.”¹³⁴

¹³³ Portaria n.º 84/2012, de 29 de março.

¹³⁴ ERSE, Conferências, in A Regulação em Portugal.

6.4. Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro - regime sancionatório do setor energético (RSSE)

A Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro, aprova o regime sancionatório do setor energético (RSSE),¹³⁵ transpõe em complemento com a alteração aos Estatutos da ERSE, as Diretivas n.ºs 2009/72/CE e 2009/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, 13 de julho de 2009.

Conforme previsto no n.º 2 dos artigos 8.º e 19.º dos seus estatutos, compete à ERSE processar e punir as infrações administrativas à legislação que estabelece as bases dos setores do gás natural e da eletricidade, incluindo a produção a partir de fontes de energia renováveis, e respetiva legislação complementar e regulamentação, às demais leis e regulamentos cuja aplicação ou supervisão lhe compete, bem como às resultantes do incumprimento das suas próprias determinações, sempre que tipificadas como contraordenações no RSSE.

Ao poder sancionatório da ERSE estão sujeitas todas as entidades intervenientes no SEN e no SNGN que exerçam atividades sujeitas à sua regulação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do RSSE.

Faremos aqui um breve apanhado sobre as competências, prazos, notificações, publicidade e acesso ao processo, sobre o segredo de negócio e as medidas cautelares estabelecidas no RSSE.

Assim, compete à ERSE a instrução dos processos contraordenacionais relativos às infrações estatuídas no RSSE, competindo em concreto ao conselho de administração (CA) a decisão dos mesmos, incluindo a aplicação de coimas e de sanções acessórias.

Neste âmbito, a ERSE está obrigada a constituir um registo dos processos contraordenacionais, do qual devem constar as respetivas decisões, as quais devem ser objeto de publicidade (nos termos do n.º 7 do artigo 24.º RSSE). Os registos podem ser integrados e tratados em aplicações informáticas, nos termos e em observância pelos limites previstos na lei relativa à proteção dos dados pessoais (n.º 9 do artigo 24.º RSSE).

¹³⁵ Na opinião do Prof. Miguel Moura e Silva “O RSSE é uma cópia integral do Novo Regime Jurídico da Concorrência (NRJC) publicado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio”, com a justificação apresentada na Conferência: “[A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras - Primeiras Reflexões e Perspetivas para o Futuro](#)” em 12 de novembro de 2013, no auditório da FDL

Salienta-se que a ERSE dará conhecimento à AdC dos processos que, em função da natureza da infração, tal seja devido nos termos do regime jurídico da concorrência¹³⁶, conforme disposto no n.º 7 do artigo 17.º do RSSE e no n.º 2 do artigo 5.º dos estatutos da ERSE.

Referir ainda o facto do agente visado no processo poder ser responsabilizado nos termos da lei civil e da lei criminal, sem prejuízo do processo de contraordenação, cabendo à ERSE, perante a notícia de um ilícito criminal, o dever de o denunciar junto das autoridades competentes.

No que se refere a prazos, e sem prejuízo de determinação contrária e na ausência de um outro prazo específico, na tramitação do processo de contraordenação o prazo é sempre de 10 dias úteis (n.º 1 do artigo 6.º). A ERSE pode fixar um prazo diferente tendo por base uma decisão fundamentada, ressalvadas as situações em que o RSSE impõe um prazo mínimo.

Importa sublinhar que os interessados podem requerer a prorrogação dos prazos fixados por iguais períodos, mas para tanto é necessária a apresentação de requerimento escrito, devidamente fundamentado, antes do termo do prazo. Podendo a ERSE deferir ou, caso considere que o mesmo tem intuito meramente dilatório, recusar a prorrogação, sendo tal decisão irrecorrível (n.ºs 4 e 5 do artigo 6.º do RSSE).

Quanto às notificações, são feitas por carta registada dirigidas à sede estatutária ou domicílio do destinatário, sendo que, podem ser realizadas pessoalmente nos termos do Código de Processo Civil (CPC), ou seja, através de agente de execução ou de mandatário judicial.

As notificações postais presumem-se efetuadas no terceiro dia útil seguinte ao do registo quando dirigidas para a sede estatutária ou domicílio do destinatário. Se o destinatário não tiver sede ou domicílio em Portugal, as notificações são realizadas na sucursal, agência ou representação em Portugal ou, caso não existam, na sede estatutária ou domicílio no estrangeiro e presumem-se efetuadas no sétimo dia útil seguinte ao do registo postal. Devem ser observadas as regras de citação previstas nos regulamentos internacionais e a comunicação deve ser efetuada na língua de origem do destinatário ou em língua inglesa.

¹³⁶ Novo Regime da Concorrência aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que revogou as Leis n.ºs 18/2003, de 11 de junho, e 39/2006, de 25 de agosto e procedeu à segunda alteração à Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro.

Sempre que o visado pelo processo não for encontrado ou se recusar a receber a notificação, a ERSE manda publicar anúncio num dos jornais de maior circulação nacional, onde faz uma indicação sumária da imputação que é feita, considerando-se a notificação efetuada aquando da publicação do anúncio (n.º 4 do artigo 8.º do RSSE). Valem também como notificações as convocatórias e comunicações feitas aos interessados presentes em ato processual, por determinação da entidade a que ele preside, desde que documentadas no respetivo auto ou ata (artigo 254.º do CPC).

O RSSE determina que o processo contraordenacional, incluindo a decisão final, está sujeito ao princípio da publicidade, concretizado designadamente pela publicação do processo na página *internet* da ERSE¹³⁷. Contudo, a regra geral da publicidade do processo pode ser derogada, passando o processo contraordenacional a estar sujeito a segredo de justiça até à decisão final definitiva quando a ERSE considere, em decisão fundamentada e justificada, que a publicidade do processo prejudica os interesses da investigação. Alternativamente, pode o processo ficar sujeito a segredo de justiça a requerimento do próprio visado. O levantamento do segredo de justiça pode ser feito oficiosamente ou a requerimento do visado.

Quanto à consulta e acesso ao processo, que tem lugar nas instalações da ERSE, pode ser requerida pelo visado ou por qualquer outra pessoa que demonstre um interesse legítimo.

Não é concedido o acesso a terceiros às propostas de transação, quer na fase de inquérito, quer na fase de instrução, excerto se autorizado pelo visado do processo que as tenha apresentado.

A proteção dos segredos de negócio no âmbito da gestão de processos de contraordenação é aplicável tanto na fase de inquérito como na fase de instrução. Nas situações em que a entidade ou pessoa em causa não identifica as informações que considera confidenciais, não fundamenta tal identificação ou não fornece cópia não confidencial dos documentos que as contenham expurgadas das mesmas, as informações são consideradas não confidenciais (n.º 4 do artigo 22.º do RSSE).

¹³⁷ A ERSE alojou no seu Portal institucional um espaço com a designação «[Poderes sancionatórios/Decisões](#)»

Quando a ERSE não concorda com a classificação da informação como segredo de negócio, notifica a entidade ou a pessoa em causa da não concordância com a totalidade ou com parte do pedido de confidencialidade.

Se das investigações realizadas, em fase de inquérito ou de instrução, resultarem indícios de que os atos em causa estão na iminência de provocarem prejuízo grave ou de difícil reparação, quer para o setor regulado quer para os consumidores, pode a ERSE, a todo o tempo, socorrer-se da aplicação de medidas cautelares, de natureza preventiva. Tais medidas podem consistir na imediata suspensão dos atos em questão no processo ou na adoção de quaisquer outras medidas provisórias, necessárias à imediata reposição do cumprimento das leis ou regulamentos aplicáveis e que se mostrem indispensáveis ao efeito útil da decisão a proferir.

A violação de uma medida cautelar é suscetível de constituir uma contraordenação muito grave e implica para os administradores, gerentes ou dirigentes das entidades reguladas, a prática de um crime de desobediência, punível nos termos da lei penal.

A tipificação das contraordenações no âmbito do SEN e do SNGN encontram-se previstas, respetivamente, nos artigos 28.º e 29.º do RSSE, e encontram-se graduadas como muito graves, graves e leves.

A tentativa e a negligência são puníveis dos termos gerais¹³⁸. Em caso de reincidência a coima é elevada para o dobro, conforme disposto no n.º 4 do artigo 31.º do RSSE.

Quando a infração for de reduzida gravidade, for sanável e da mesma não tenham resultado prejuízos para o setor regulado em causa, para os consumidores e para a atividade regulatória da ERSE, esta pode limitar-se a emitir uma admoestação¹³⁹ (a qual é proferida por escrito e publicada no Portal da ERSE).

As regras para a determinação da medida da coima encontram-se descritas no artigo 32.º do RSSE, podendo ainda a ERSE determinar a aplicação, em simultâneo com a coima, de medidas acessórias, nos casos em que a gravidade da infração e a culpa do infrator as justificarem.

Importa também sublinhar que a ERSE pode conceder a dispensa da aplicação da coima ou, ponderadas as circunstâncias e o interesse público a proteger, a redução até 50% do

¹³⁸ Vide nota 41.

¹³⁹ Foi aplicada a admoestação nos seguintes processos: Processo 3/2013, Processo 6/2015 em que a visada foi a Iberdrola Clientes Portugal, Unipessoal Lda., e a/s norma/s violada/s: alínea o) do n.º 1 do artigo 29.º do RSSE, e Processo 7/2015 em que a visada foi a Gás Natural Comercializadora, S.A. – Sucursal em Portugal e a/s norma/s violada/s: alínea o) do n.º 1 do artigo 29.º do RSSE.

montante da coima que seria aplicada, quando o sujeito infrator cumpra, cumulativamente, as condições estabelecidas no n.º 1 do artigo 40.º do RSSE. O Regulamento n.º 87/2014, de 3 de março aprovou o regulamento relativo à tramitação para a obtenção de dispensa ou redução da coima.

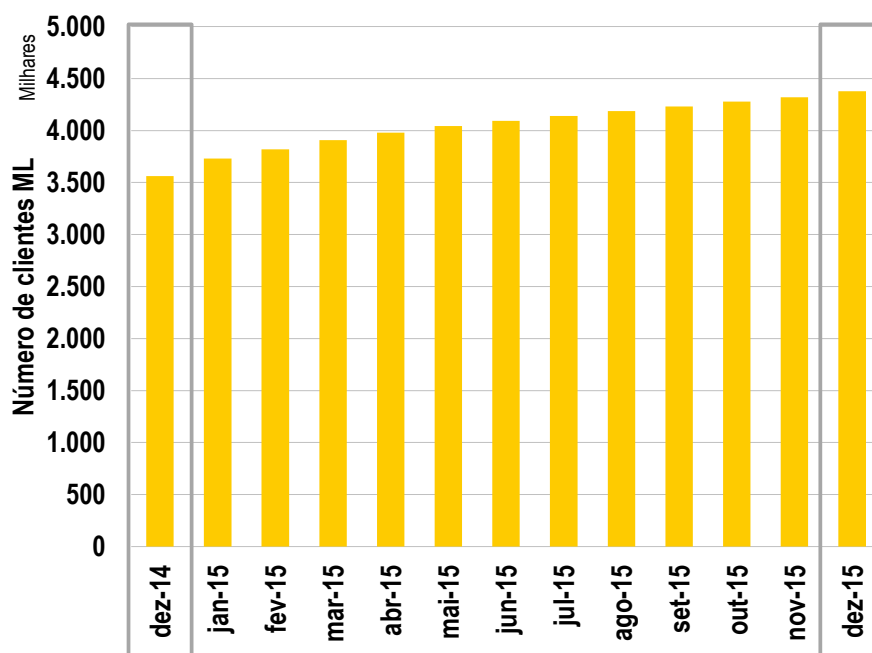
Assinala-se que das decisões de condenação proferidas pela ERSE, 3 foram objeto de recurso para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, tendo já sido proferida uma sentença que, sem prejuízo de ter alterado o título da imputação subjetiva, confirmou a decisão da ERSE, na parte que manteve a condenação do comercializador por interrupção indevida de fornecimento de gás natural a um consumidor.

Os principais temas sobre os quais tem recaído a atividade sancionatória da ERSE assentam, essencialmente, na proteção dos direitos e interesses dos consumidores (relacionamento e qualidade do serviço comercial, atendimento telefónico eficaz, comunicação de leituras, faturação e não disponibilização do LR); proteção dos clientes finais economicamente vulneráveis (tarifas sociais e ASECE); obrigações de serviço público (interrupção injustificada do fornecimento) e mercado liberalizado e concorrencial (independência dos operadores, mudança de comercializador, práticas comerciais desleais e cedência ilícita de gás natural a terceiros).

Em balanço e tendo presente as alterações das relações entre empresas reguladas e consumidores introduzidas pela liberalização do mercado energético, ainda em curso, o regime instituído pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro representou um passo essencial no desenvolvimento das atribuições da ERSE, na promoção da eficiência e racionalidade do mercado interno da eletricidade e do gás natural, tipificando as contraordenações energéticas e assegurando a aplicação de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas de comportamentos ilícitos às empresas desses setores.

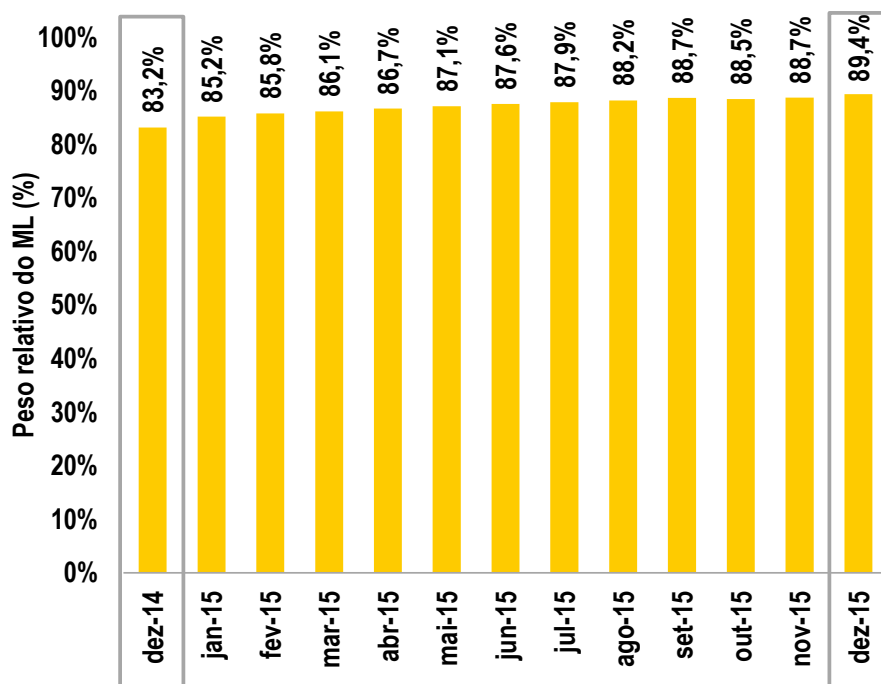
7. Evolução do mercado liberalizado em Portugal Continental

O mercado livre alcançou um número acumulado de cerca de 4 377 milhões de clientes em dezembro de 2015. Desde dezembro de 2014, o número de consumidores no mercado livre cresceu 23%, a uma taxa média mensal de 1,7%.

Figura 2 – Número de clientes no Mercado Livre (ML)

Fonte: ERSE

Globalmente o ML representou mais de 89% do consumo total em Portugal Continental em dezembro 2015. Face ao período homólogo, o mercado livre aumentou em 6,2 p.p. o seu peso relativo em termos de consumo abastecido.

Figura 3 – Peso relativo do ML

Fonte: ERSE

Em termos de segmentos, praticamente a totalidade dos consumos de grandes consumidores está já no mercado livre. No segmento dos consumidores domésticos, o consumo em mercado livre está já nos 76% do total do segmento (cerca de 62% em dezembro de 2014) com um crescimento sustentado desde o final de 2012.

Relativamente à concentração empresarial no mercado livre, o mês de dezembro verificou um ligeiro aumento face ao mês anterior em termos de número de clientes, e uma redução em termos de consumo.

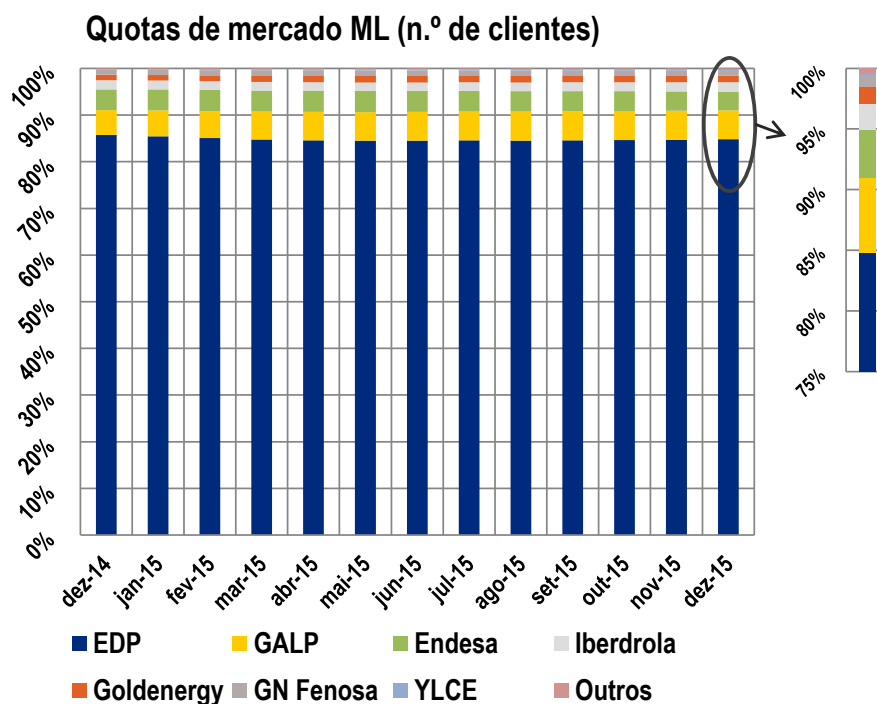
Nos segmentos de grandes consumidores, industriais e pequenos negócios, 4 117 clientes permanecem a ser abastecidos por um CUR.

Em dezembro de 2015, os consumidores em BTN com potências superiores a 10,35 kVA representam cerca de 12% do total dos clientes em BTN ainda residentes no CUR. Os restantes 88% da base de clientes dizem, assim, respeito a consumidores alojados nos segmentos de potência contratada inferiores a 10,35 kVA. No global, a carteira de clientes ainda fornecidos pelo CUR ascendia em dezembro a cerca de 1 731 mil clientes (dos mais de 6 milhões no total).

Em dezembro de 2015, a EDP Comercial manteve a sua posição como o principal operador no mercado livre em número de clientes (85% do total de clientes) e em consumos (cerca de 43% dos fornecimentos no ML). Face a novembro de 2015 a sua quota aumentou ligeiramente em número de clientes (0,1 p.p.) e diminuiu em termos de consumo (0,8 p.p.).

A designação “Outros” inclui os comercializadores que em quota de mercado ocupam a oitava posição e seguintes.

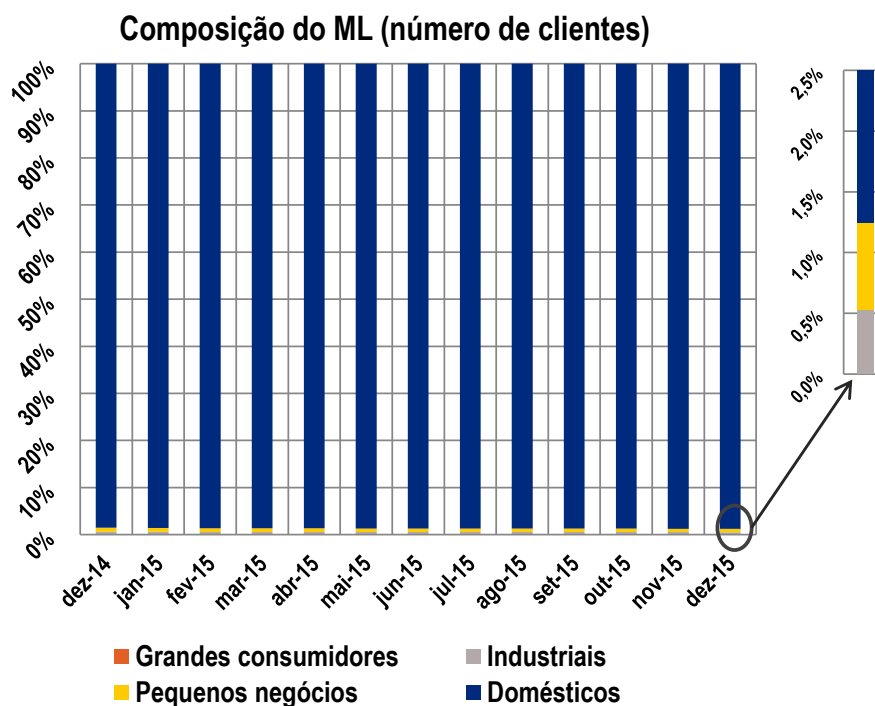
Figura 4 – Quotas de mercado ML



Fonte: ERSE

A quase totalidade do número de clientes do mercado livre concentra-se naturalmente nos clientes domésticos, os quais representaram em dezembro 98,8% do total de clientes no ML. Esta realidade tem vindo a ser reforçada com o número crescente de clientes neste segmento que se regista desde o final de 2012.

Figura 5 – Composição do ML



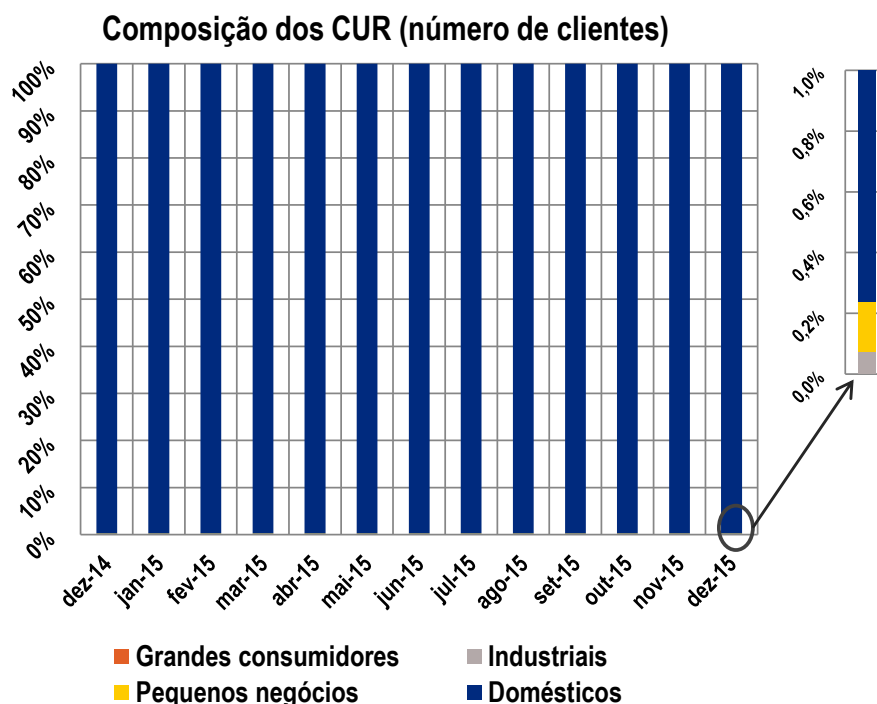
Fonte: ERSE

Para todos os segmentos de clientes, o peso relativo do ML em consumo é superior ao que se apura para o número de clientes, indiciando que os consumidores que transitaram prioritariamente para o ML são aqueles com consumos médios mais elevados.

Tendo em vista a melhor caracterização quer do mercado global, quer do processo de extinção de tarifas reguladas, apresenta-se neste resumo uma breve caracterização da carteira de comercialização em último recurso.

No global, cerca de 1,7 milhões clientes permanecem, em final de dezembro de 2015, a ser abastecidos pelo CUR, por aplicação das tarifas transitórias.

Figura 6 – Composição dos CUR



Fonte: ERSE

Em número de clientes, a comercialização de último recurso está esmagadoramente concentrada no segmento de clientes domésticos, representando os restantes segmentos cerca de 0,2% do número total de clientes, que se espera seja continuamente mais próximo de um valor nulo, em termos absolutos, à medida que se tornem efetivas as consequências da extinção de tarifas reguladas para estes segmentos. A grande maioria da carteira do CUR respeita a clientes com potência contratada inferior a 10,35 kVA, representando os clientes com potência igual ou superior a 10,35 kVA cerca de 12% do total dos clientes em BTN ainda residentes no CUR (cerca de 211 mil consumidores), continuando o seu número a reduzir-se a uma taxa média mensal de 3,0%.

Para os clientes que ainda não tenham escolhido um comercializador a atuar em regime de mercado livre, o período transitório estende-se até 31 de dezembro de 2017. Os consumidores que já escolheram um comercializador em regime de mercado não podem regressar ao CUR, a menos que sejam clientes vulneráveis.

PARTE III

OS CONSUMIDORES E AS DISCRIMINAÇÕES POSITIVAS

O objetivo último da política da UE no domínio da energia é beneficiar os/as consumidores/as.¹⁴⁰ Os/as consumidores/as de energia têm direitos e devem conhecê-los bem para aproveitar ao máximo as possibilidades que o mercado interno da energia proporciona.

A consagração da proteção dos/as consumidores/as nos tratados só se verifica a partir do Ato Único Europeu (1986), tendo sido reforçada a sua posição pelos Tratados de Maastricht (1992) e de Amesterdão (1999).¹⁴¹

Atualmente o artigo 169.º do TFUE prevê a defesa dos/as consumidores/as e assegura um elevado nível de defesa destes/as, “para tanto a União contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.”.

A UE proporciona aos/às consumidores/as europeus/eias uma proteção sem precedentes: defende os/as mais vulneráveis, aumenta os poderes de fiscalização e de sanção conferidos às autoridades de controlo, e torna as faturas mais fáceis de entender. Mas a revolução aguardada é a dos contadores e “redes inteligentes”, através dos quais se pretende conferir aos/às consumidores/as um papel mais ativo.

Também a Constituição Portuguesa (CRP) consagra no artigo 60.º os direitos dos/as consumidores/as, dispondo o n.º 1 que “*Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.*”. A Constituição de

¹⁴⁰ CATARINO, Luís Guilherme, «O novo regime da administração independente, Revista de Concorrência e Regulação», número 17, janeiro/março 2014, p. 200. “Os reguladores têm de se reaproximar dos beneficiários da regulação (external *stakeholders*) e menos dos regulados. A realidade regulada encontra-se exposta, nacional e internacionalmente, a comunidades de peritos (professores, cientistas, especialistas), a grupos de interesse concentrados e fortes (associações de profissionais, de defesa de consumidores, sindicatos), e grupos difusos, como a opinião pública. Os grupos de interesse “fortes” intervêm constantemente junto das autoridades reguladoras com a finalidade de fazer vencer os seus pontos de vista, sendo importante analisar a sua influência perante as escolhas públicas feitas, e os benefícios que recolhem. Esta fusão de interesses privados e públicos é demasiadas vezes clara, como o demonstra o uso da expressão *rapture* ou “procedimento com integração vertical”.

¹⁴¹ CARVALHO, Jorge Morais, *in* Manual de Direito do Consumo, p.10.

1976 terá sido a primeira na Europa a considerar o problema explicitamente¹⁴². Os direitos dos/as consumidores/as aparecem numa economia de mercado, principalmente, como direitos em face de privados, enquanto tais ou (no caso de serviços públicos concessionados) investidos de prerrogativas de autoridade. Por seu turno o artigo 81.º da CRP estabelece como incumbência prioritária do Estado a garantia da defesa dos interesses e dos direitos dos/as consumidores/as. A liberalização e a privatização de serviços económicos de interesse geral, entre outros, não pode significar a dispensa do Estado na prossecução do interesse público inerente à realização do princípio da socialidade, antes podem impor-se ao Estado em obediência à eficiência e à plena utilização das forças produtivas, quando elas sejam a única forma de garantir os recursos financeiros, os saberes, as competências e as experiências profissional e técnica indispensáveis à promoção do desenvolvimento económico e social.¹⁴³

A alínea e) do artigo 99.º da CRP consagra igualmente como objetivo da política comercial a proteção dos/as consumidores/as. O legislador constitucional está pois consciente de que a política de defesa da concorrência não pode ser dissociada do interesse dos consumidores/as intermédios e finais.¹⁴⁴

8. Conceito de consumidor

O conceito de consumidor tem como função principal delimitar o âmbito de aplicação (subjeto) de vários regimes jurídicos. Como não existe um conceito único, a nível nacional e internacional, é necessário perceber em cada caso qual o âmbito subjeto de aplicação do diploma em causa.

A generalidade das diretivas comunitárias define consumidor como a pessoa singular que atua com fins alheios às suas atividades comerciais ou profissionais.

No direito português podemos encontrar várias definições de consumidor, umas mais restritas, como a do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro (“a pessoa singular que atue com fins que não se integrem no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional”), outras mais amplas, o Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro (“cliente final de eletricidade”).

¹⁴² MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *in* Constituição Portuguesa anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2.ª edição, 2010.

¹⁴³ *Idem*, Tomo II, p. 20

¹⁴⁴ *Idem*, Tomo II, p. 194

A definição mais relevante de consumidor é a do n.º 1 do artigo 2.º da Lei de Defesa do Consumidor (LDC), Lei n.º 24/96, de 31 de julho, republicada em anexo à Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, segundo a qual “*Considera-se consumidor todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios.*”.

Segundo Jorge Morais de Carvalho “O conceito de consumidor pode ser analisado com referência a quatro elementos (embora alguns deles possam em determinadas normas, ficar vazios): elemento subjetivo, elemento objetivo, elemento teleológico e elemento relacional.”¹⁴⁵

O/a consumidor/a é considerado como um ser vulnerável quando confrontado com profissionais. Esta situação de inferioridade situa-se num duplo plano: um plano económico e um plano cognitivo ou informativo. Assim, a vulnerabilidade do/a consumidor/a é essencialmente relacional, mas existem igualmente situações em que é acrescida duma vulnerabilidade situacional. Nesse sentido, a proteção do/a consumidor/a deve ser adaptada à sua vulnerabilidade.¹⁴⁶

9. Discriminações positivas no sector elétrico

Neste ponto é imperativo fazer uma apelo ao princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP) entendido no sentido de procura da harmonia geral, de uma ideia mais vasta de justiça, assumindo uma função dinâmica e social num quadro amplo de solidariedade intra e intergeracional. O princípio da igualdade adquire, pois, o significativo papel de motor de uma igualdade jurídico-material idealizada, que se projeta no futuro, uma igualdade que se procura promover, impondo, algo paradoxalmente, ao poder político, a obrigação de diferenciar – discriminações positivas.¹⁴⁷

A obrigação de diferenciar, imposta pelo princípio da igualdade, é dirigida a compensar uma desigualdade de oportunidades fáctica. Para Maria Glória Garcia, as medidas de discriminação positiva exigem “um sentido de justiça e de solidariedade social fortemente entretecido e aprofundado, porquanto põem em confronto culturas de gerações passadas e de gerações vindouras, sendo que são as atuais gerações que sofrem

¹⁴⁵ CARVALHO, Jorge Morais, *in* Manual de Direito do Consumo, p. 10 a 20.

¹⁴⁶ CHAZAL, Jean-Pascal, «Vulnerabilite et droit de la consommation», março 2000.

¹⁴⁷ GARCIA, Maria Glória F.P., *in* Estudos sobre o Princípio da Igualdade, Coimbra, 2005, p.21.

a ação discriminatória positiva”¹⁴⁸. Existe um certo risco na adoção destas medidas, no sentido em que elas poderão porventura exercer o efeito contrário ao pretendido, isto é, uma situação de discriminação negativa. Por forma a evitar tal situação, Maria Glória Garcia defende ainda “que se encontrem limites para tais discriminações ou preferências, uma vez que, por seu intermédio, se pode violar o princípio da igualdade que as tornou necessárias”, pelo que, “se deve entender que o princípio da igualdade só impõe discriminações positivas quando estas correspondam a um consenso social generalizado, forjado no uso consciente da liberdade, renovada diariamente no seu fundamento último, a dignidade humana”.¹⁴⁹

Na verdade, o contexto de crise económica e financeira que se tem vivido em Portugal nos últimos anos não é singular, ele é comum à UE, EUA e a muitos outros países espalhados pelos dois hemisférios, o que tem motivado e justificado, algumas discriminações positivas. Essas medidas exigem um sentido de justiça e de solidariedade social apurado e são uma obrigação de diferenciar com o objetivo de compensar desigualdades de oportunidades existentes.

O SEN tem seguido de perto a evolução do contexto e sem descurar, os limites de necessidade, adequação e proporcionalidade, tem criado algumas disposições que podemos considerar como consubstanciando discriminações positivas. Assim,

9.1. Clientes economicamente vulneráveis¹⁵⁰

Em virtude do contexto de crise se ter vindo a densificar nos últimos anos, surge pela primeira vez, no âmbito do mercado interno de energia elétrica, a menção a cliente vulnerável na Diretiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, que estabelece as regras comuns para esse mercado interno.¹⁵¹

O seu aparecimento neste momento resultou do facto de estar em curso a liberalização do mercado de eletricidade e nesta altura se incluírem no processo os/as clientes

¹⁴⁸ *Idem*, p. 25

¹⁴⁹ *Idem*, p.26.

¹⁵⁰ O significado da palavra «Vulnerável» no Dicionário da Língua Portuguesa da Porto Editora, é aquele “1. que pode ser atingido ou ferido; frágil.2. que tem poucas defesas. 3. figurado diz-se do ponto fraco de uma pessoa, coisa ou questão” tem origem no latim *vulnerabile*.

¹⁵¹ *Vide* considerando 2 e 24, e o n.º 5 do artigo 3.º da Diretiva n.º 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

domésticos, considerados como tal aqueles que comprem eletricidade para consumo doméstico próprio, excluindo atividades comerciais ou profissionais.¹⁵²

Posteriormente, a Diretiva 2009/72/CE, de 13 de julho, que revogou a anterior, veio impor que cada EM definisse o conceito de cliente vulnerável ¹⁵³, sem se comprometer com uma definição. Em 2009, apenas 10 dos 27 EM previam tarifas sociais para clientes vulneráveis e apenas em 8 deles se utilizava normalmente o termo “cliente vulnerável”.¹⁵⁴

Em função deste tipo de dados, a Comissão declara a sua intenção de apoiar “os Estados-Membros na definição do conceito de vulnerabilidade económica dos consumidores e de quais são as suas causas, prestando orientações e facilitando o intercâmbio de boas práticas”.¹⁵⁵ O PE na sua Resolução de 22 de maio de 2012, considera que o conceito de consumidor vulnerável deve incluir além da noção de vulnerabilidade endógena (identificada como permanente), a situação dos consumidores que estejam numa situação de vulnerabilidade (identificada como temporária).¹⁵⁶

Nesse particular, o Estado português definiu clientes economicamente vulneráveis como sendo as pessoas singulares que se encontram em situação de carência económica e que, tendo o direito de acesso ao serviço essencial de fornecimento de energia elétrica, devem ser protegidas, nomeadamente no que respeita a preços, recorrendo a um critério de elegibilidade coincidente com as prestações atribuídas pelo sistema de segurança social. O conceito encontra-se definido no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, e o n.º 2 do mesmo preceito legal estabelece que *“(…) são considerados clientes finais economicamente vulneráveis os que se encontram nas seguintes situações: a) Os beneficiários do complemento solidário para idosos; b) Os beneficiários do rendimento social de inserção; c) Os beneficiários do subsídio social de desemprego; d) Os beneficiários do primeiro escalão do abono de família; e) Os beneficiários da pensão social de invalidez.”*

¹⁵² Vide n.º 10 do artigo 2.º da Diretiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho.

¹⁵³ Vide n.º 7 do artigo 3.º da Diretiva 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho.

¹⁵⁴ Parecer do CESE sobre «A pobreza energética no contexto da liberalização e da crise económica», (211/C 44/09), ponto 6.1.

¹⁵⁵ Comunicação da Comissão «Fazer funcionar o mercado interno de energia», de 15 de novembro de 2012, p. 13.

¹⁵⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de maio de 2012, sobre “Uma estratégia de reforço dos direitos dos consumidores vulneráveis”, (2011/2272(INI)), (2013/C 264 E/03).

Ao verificar que a tarifa social de energia elétrica teve aplicação a um reduzido número de beneficiários, o Governo pretendeu alargar o universo de consumidores com acesso efetivo à mesma, o que motivou uma alteração legislativa. Assim, o Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, que alterou e republicou o Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, passou a considerar como clientes finais economicamente vulneráveis “Os beneficiários do abono de família” e “Os beneficiários da pensão social de velhice”, n.º 2 do artigo 2.º.

É acrescentado um n.º 3 ao artigo 2.º que considera ainda como clientes finais economicamente vulneráveis *“as pessoas singulares que, no universo dos clientes finais de energia elétrica em baixa tensão normal, obtenham um rendimento anual inferior ao rendimento anual máximo, ainda que não beneficiem de qualquer prestação social, considerando-se, para tal, o rendimento total verificado no respetivo domicílio fiscal, bem como o número de coabitantes que não auferam qualquer rendimento.”*¹⁵⁷

9.1.1. Tarifa Social

Para estes clientes foi criada uma tarifa social que é calculada mediante a aplicação de um desconto na tarifa de acesso às redes em BTN¹⁵⁸, nos termos a definir no RT aplicável ao sector elétrico. Adicionalmente o diploma estabelece que os clientes economicamente vulneráveis que podem beneficiar de uma tarifa social serão inevitavelmente consumidores domésticos, que sejam titulares de um contrato de fornecimento de energia elétrica para a sua habitação permanente e que possam satisfazer as suas

¹⁵⁷ Embora posterior ao período a que se reporta o presente estudo, ié, dezembro de 2015, não poderíamos deixar de assinalar que a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Orçamento de Estado para 2016, veio alargar a definição. Esta Lei determina que são também considerados clientes finais economicamente vulneráveis as pessoas singulares que, no universo dos clientes finais de energia elétrica em baixa tensão normal, obtenham um rendimento anual inferior ao rendimento anual máximo, ainda que não beneficiem de qualquer prestação social. Altera-se ainda o n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, no sentido de considerar economicamente vulnerável o cliente final que integre um agregado familiar cujo rendimento total, anual, seja igual ou inferior a € 5.808, acrescido de 50 % por cada elemento do agregado familiar que não aufera qualquer rendimento, até um máximo de 10.” E o n.º 5 passa a ter a seguinte redação “Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se agregado familiar, em cada ano, o conjunto de pessoas constituído pelo cliente final e os dependentes a seu cargo nos termos definidos no Código do IRS.” Dispõe o n.º 6 que “O apuramento do rendimento máximo anual é feito nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 311 -D/2011, de 27 de dezembro.”, trata-se da portaria que estabelece os critérios de verificação da condição de insuficiência económica dos utentes para efeitos de isenção de taxas moderadoras e de outros encargos de que dependa o acesso às prestações de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS). E ainda um n.º 7 segundo o qual “O rendimento anual máximo é revisto, com vista à sua adequação à situação vigente no setor elétrico.”

¹⁵⁸ Baixa Tensão Normal (BTN) – são os fornecimentos ou entregas em Baixa Tensão com a potência contratada inferior ou igual a 41,4 kVA. – Alínea e) do n.º 1 do artigo 3.º do RRC.

necessidades mínimas, mas essenciais, de energia elétrica, o que fundamenta a introdução de alguns limites na sua utilização, mais precisamente na potência contratada. Neste sentido, prevê-se que uma das condições para a atribuição da tarifa social seja a potência contratada não ultrapassar os 6,9kVA (antes da alteração legislativa o limite eram os 4,6 kVA). Cada cliente economicamente vulnerável apenas pode beneficiar da tarifa social num único ponto de ligação às redes de distribuição de energia elétrica em BT.

O valor do desconto é determinado através de despacho do membro do Governo responsável pela energia, ouvida a ERSE (na versão original do diploma o valor do desconto era fixado pela ERSE) e será publicado até 20 de setembro de cada ano, para que possa produzir efeitos no cálculo das tarifas de energia elétrica para o ano seguinte. Numa disposição transitória do diploma que altera o referido Decreto-Lei, foi definido que o desconto da tarifa social para 2015 seria de 20%.

Os custos com a tarifa social são de 27 057 milhares de euros para o Continente, de 1 629 milhares de euros para a Região Autónoma dos Açores e de 2 157 milhares de euros para a Região Autónoma da Madeira, perfazendo um total de 30 845 milhares de euros.¹⁵⁹

De forma a assegurar que a tarifa social seja aplicável a todos os clientes independentemente do seu comercializador¹⁶⁰, esta será aplicada através de um desconto na tarifa de Acesso às Redes em baixa tensão normal, devendo os comercializadores explicitar este desconto nas faturas dos seus clientes vulneráveis.¹⁶¹

A tarifa social foi igualmente refletida no artigo 125.º do RRC: “1 - *Aos clientes economicamente vulneráveis, definidos nos termos de legislação específica, aplica-se a tarifa social, calculada pela ERSE nos termos estabelecidos naquela legislação e de acordo com as regras constantes do RT.* 2 - *Cabe aos comercializadores e comercializadores de último recurso divulgar*

¹⁵⁹ Vide «Tarifas e preços para a energia elétrica e outros serviços em 2015 e parâmetros para o período de regulação de 2015-2017», ERSE, dezembro de 2014, p. 93.

¹⁶⁰ Sendo certo que a tarifa social apenas estava a ser aplicada a um número reduzido de pessoas do universo das elegíveis, a Lei do Orçamento de Estado (OE) para o ano de 2016, promoveu uma alteração na atribuição da mesma. Determina – se a atribuição automática da tarifa social aos potenciais beneficiários, a menos que, no prazo de 30 dias, se oponham à referida atribuição.

¹⁶¹ A referida Lei do OE para 2016 determina que a manutenção da tarifa social depende da confirmação, por parte da DGEG, em setembro de cada ano, da condição de cliente final economicamente vulnerável. A Lei cria o dever do beneficiário comunicar às instituições da segurança social competentes, no prazo de 30 dias, que deixou de reunir os requisitos impostos para atribuição da tarifa social. A DGEG promove a fixação do número de clientes finais que beneficiam da tarifa social, tendo por base a informação que lhe será disponibilizada pelos comercializadores.

junto dos seus clientes a informação disponível sobre a existência e as condições de acesso à tarifa social, designadamente através de informação semestral que acompanhe as faturas do fornecimento de eletricidade. 3 - Os comercializadores e comercializadores de último recurso devem manter registos auditáveis sobre a aplicação da tarifa social, com informação sobre cada cliente e respetivo período de aplicação. (...)”

9.1.2. Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE)

Foi também criado o ASECE, que se destina a pessoas singulares que se encontrem em situação de beneficiar do regime da tarifa social de eletricidade. Este apoio social extraordinário ao consumidor de energia foi criado pelo Decreto-Lei n.º 102/2011, de 30 de setembro¹⁶². Os custos com a aplicação do ASECE são suportados pelo Estado. A tarifa social e o ASECE são cumuláveis, a primeira como referimos corresponde a um desconto na tarifa de acesso às redes e a segunda compreende um desconto no preço do fornecimento de energia.

Na Resolução sobre «a situação dos direitos fundamentais na UE», o PE pede às instituições europeias e aos EM que, aquando da adoção e da aplicação de medidas corretivas e de restrição orçamental, garantam a disponibilização de recursos suficientes para assegurar níveis mínimos essenciais de direitos civis, económicos, culturais e sociais, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis e socialmente desfavorecidos.

A ERSE aplicou uma coima de 7,5 milhões de euros à EDP Comercial pela prática de infrações no âmbito da tarifa social e do ASECE, conforme se pode ler no Comunicado emitido em 10 de dezembro de 2015¹⁶³. Concretamente, foi apurada a prática de infrações por não atribuição e aplicação de tarifas sociais e ASECE a consumidores economicamente vulneráveis, não identificação clara e visível nas faturas dos descontos sociais inerentes, divulgação extemporânea de informação sobre a existência da tarifa social e sua aplicação, não solicitação tempestiva aos operadores das redes de distribuição da aplicação dos descontos, aplicação de descontos inferiores aos

¹⁶² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro.

Como referimos atrás, embora posterior ao período a que se reporta o presente estudo, não poderíamos deixar de assinalar a grande novidade que decorre da Lei OE para 2016, que é a revogação do diploma que criou o ASECE. Contudo, a Lei OE salvaguarda o financiamento, em 2016, dos apoios atribuídos até à sua revogação, ou seja, até 1 de julho de 2016.

¹⁶³ Comunicado disponível no sítio *internet* da [ERSE](#)

legalmente devidos, violação do dever de transparência comercial, não auditabilidade da informação e falta de colaboração.

9.1.3. Prazo de pagamento

No sentido de promover uma maior igualdade entre pessoas com situação económica diferente, foi definido um prazo mais alargado para os clientes economicamente vulneráveis procederem ao pagamento da sua fatura de eletricidade. É fixado um prazo de 20 dias úteis, a contar da data de apresentação da fatura aos clientes em BTN, em lugar da regra geral de, pelo menos, 10 dias úteis, conforme dispõe o artigo 135.º do RRC.

9.1.4. Pré-aviso

Outra das medidas avançadas para proteger o utente nas situações de mora que justifiquem a suspensão do serviço, é a necessidade de pré-aviso, por escrito, a efetuar pelo comercializador ou CUR, com uma antecedência mínima de 15 dias úteis relativamente à data prevista para a interrupção do fornecimento (em contraposição com os 20 dias para a generalidade dos consumidores), nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 137.º do RRC.

9.1.5. Pagamento fracionado

Foi publicada a Diretiva n.º 17/2013, de 23 de setembro, sobre os acertos de faturação baseada em estimativa de consumo, que pretende estabelecer a existência de pagamentos fracionados que ponderem, de forma equilibrada, as vulnerabilidades dos/as consumidores/as de energia em Portugal, o legítimo exercício ao direito de mudança de comercializador e, em paralelo, a sustentabilidade dos sectores regulados.

Esta situação foi consagrada nos n.ºs 6 e ss do artigo 131.º do RRC, que estabelece para os/as clientes em BTN que, sempre que o acerto de faturação baseado em estimativas de consumo resulte em valor igual ou superior ao do consumo médio mensal da instalação consumidora nos seis meses anteriores ao mês em que é realizado esse acerto, o comercializador ou o CUR deve apresentar ao/à cliente, na fatura de acerto, um plano de regularização plurimensal do valor em dívida, num máximo de 12 frações nos termos do

qual o valor a regularizar em cada fatura individualmente considerada não deve exceder a percentagem do consumo médio mensal aprovado pela ERSE.

9.1.6. Comercializador de Último Recurso (CUR)

A liberalização do mercado energético em Portugal Continental processa-se com a saída do mercado regulado para o chamado mercado livre ou concorrencial, onde operam vários comercializadores de energia elétrica, por outras palavras, significa passar do [comercializador de último recurso](#)¹⁶⁴ (EDP Serviço Universal e algumas Cooperativas que operam em regiões geograficamente definidas e de muito pequena dimensão) para um dos [comercializadores em regime de mercado](#), que a 31 de dezembro de 2015 perfazia o número de treze a operar no mercado nacional para a gama dos consumidores domésticos e de 16 para os restantes.

Existe também a obrigatoriedade de os novos contratos de fornecimento de energia elétrica serem igualmente celebrados com um comercializador em regime mercado livre.

A última extinção de tarifas reguladas ocorreu no dia 31 de dezembro de 2012, com o término das tarifas para todos e todas os/as consumidores/as de energia, incluindo os pequenos consumidores, isto é, os/as consumidores/as de eletricidade com potência contratada até 10,35 kVA. O fim das tarifas reguladas significa que os preços de venda de eletricidade aos/às clientes finais deixam de ser fixados pela ERSE e passam a ser definidos pelo mercado.

Existem ainda consumidores/as que, à data de 31 de dezembro de 2015, não exerceram o seu direito de mudança de comercializador, *ié*, mantêm-se como clientes do CUR, razão pela qual são publicadas tarifas transitórios de venda a clientes finais. Estas tarifas transitórias são fixadas pela ERSE, mas a determinação do fator de agravamento é estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área da energia¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Os comercializadores de último recurso são as entidades titulares de licença de comercialização, que no exercício da sua atividade estão sujeitos à obrigação da prestação universal do serviço de fornecimento de energia elétrica, garantindo a satisfação das necessidades dos respetivos clientes, enquanto forem aplicáveis as tarifas reguladas ou, após a sua extinção, as tarifas transitórias, bem como o fornecimento dos clientes economicamente vulneráveis, nos termos legalmente definidos. – Artigo 12.º, n.º 1 do RRC.

¹⁶⁵ Esta alteração foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 15/2015, de 30 de janeiro, pois anteriormente o agravamento era determinado pela ERSE.

Atualmente encontra-se a decorrer o período transitório para os/as clientes finais, com consumos em BTN, que continuam no mercado regulado e que se estende até 31 de dezembro de 2017, por força do disposto no artigo 5.º da Portaria n.º 97/2015, de 30 de março.

A expectativa era a de que os preços baixassem à medida que a competitividade aumentava entre os vários operadores económicos. Contudo, a abertura dos mercados de energia não reduziu os preços de energia para os cidadãos/ãs. Pelo contrário, 60% constatarem um aumento dos preços do seu fornecedor de energia e apenas 3 a 4% uma diminuição, ao passo que 8% mudaram de fornecedor. A energia é o sector em que os consumidores mais gastam (5,7% do orçamento), principalmente na eletricidade (2,1%).¹⁶⁶ O CESE lembra¹⁶⁷ que os preços de energia estão a aumentar de forma contínua: entre 2011 e 2012, o preço da eletricidade aumentou 6,6% na UE, sobretudo no Chipre (+21%), na Grécia (+15%), em Itália (+11%), na Irlanda e em Portugal (+10%), na Bulgária, em Espanha e na Polónia (+9%).

O processo de extinção de tarifas reguladas é acompanhado pela adoção de “mecanismos de salvaguarda”¹⁶⁸ dos clientes finais economicamente vulneráveis, designadamente a possibilidade de serem fornecidos por um CUR. O mecanismo enunciado encontra-se refletido no n.º 1 do artigo 11.º do RRC que aqui se reproduz “1 - *Os comercializadores de último recurso (...) estão sujeitos à obrigação de fornecimento em BTN dos clientes economicamente vulneráveis nos termos legalmente definidos, bem como dos clientes cujo comercializador em regime de mercado tenha ficado impedido de exercer a atividade e ainda dos clientes que não disponham de oferta dos comercializadores em regime de mercado.*”.

O CESE vem ainda identificar os grupos sociais mais vulneráveis como sendo os grupos com menores rendimentos: pessoas com mais de 65 anos, famílias monoparentais, desempregados ou os dependentes de prestações sociais.¹⁶⁹ Encontramos uma vez mais situações de igualdade formal mas de desigualdade material, ou seja, todos/as iguais perante a liberalização do mercado de energia, mas com condições desiguais nesse mesmo mercado. Resultando imperativo um tratamento diferente para situações que se apresentam desiguais e justificando o surgimento de certas discriminações positivas.

¹⁶⁶ [2.º Painel de Avaliação Anual dos Mercados de Consumo – 2009](#)

¹⁶⁷ Parecer do CESE sobre «Ação coordenada a nível europeu para prevenir e combater a pobreza energética» (parecer de iniciativa), (2013/C 341/05).

¹⁶⁸ Vide 7.º parágrafo do preâmbulo e o artigo 1.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 75/2012, de 26 de março.

¹⁶⁹ Parecer do CESE sobre «A Pobreza energética no contexto da liberalização e da crise económica» (211/C 44/09).

9.2. Clientes prioritários

Os clientes prioritários são aqueles que prestam serviços de segurança ou saúde fundamentais à comunidade e para os quais a interrupção do fornecimento de energia elétrica causa graves alterações à sua atividade. Excluem-se todas as instalações que, pertencendo a estes clientes, não servem os fins que justificam o seu caráter prioritário. O RQS¹⁷⁰ enumera os clientes prioritários, a saber: *a) Estabelecimentos hospitalares, centros de saúde ou entidades que prestem serviços equiparados. b) Forças de segurança e instalações de segurança nacional. c) Bombeiros. d) Proteção civil. e) Clientes que se encontrem nas condições das alíneas d) e e) do artigo anterior. f) Equipamentos dedicados à segurança e gestão de tráfego marítimo ou aéreo. g) Instalações penitenciárias.*

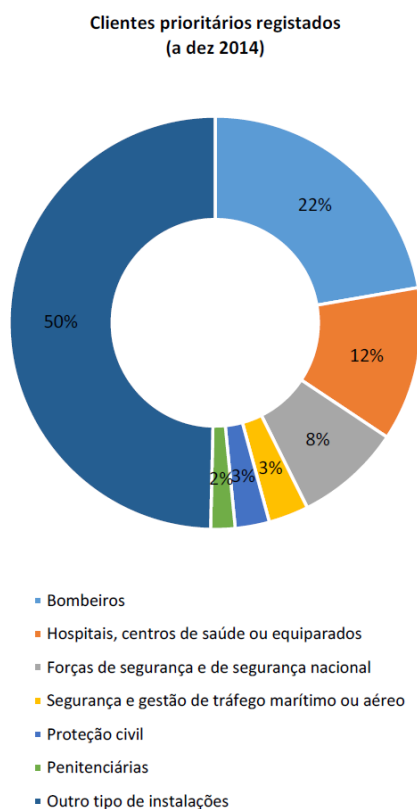
O reduzido número de clientes prioritários registados, que se verifica há vários anos, levou a ERSE a dispensar a necessidade de iniciativa do cliente para o registo, razão pela qual os valores de 2014 (1940 clientes prioritários) são muito superiores aos totais do ano anterior (19 clientes prioritários)¹⁷¹.

No sentido de minorar os danos resultantes de interrupções de fornecimento, está previsto que os operadores das redes mantenham um registo dos clientes prioritários, de modo a que seja possível o restabelecimento mais rápido em caso de avaria ou o pré-aviso individualizado de interrupção nas situações em que tal é possível. Quando a avaria implique deslocação, a chegada à instalação deve ocorrer no prazo de 3 horas enquanto o prazo para os restantes clientes é de 4 horas.

Importa agora apresentar a expressão numérica dos clientes prioritários no território de Portugal Continental, recorrendo-se para o efeito aos dados constantes do Relatório da Qualidade de Serviço do setor elétrico referente ao ano de 2014, publicado na página *internet* da ERSE, em outubro de 2015.

¹⁷⁰ Aprovado pelo Regulamento n.º 455/2013, de 29 de novembro, que aprova o Regulamento da Qualidade de Serviço.

¹⁷¹ Relatório da Qualidade de Serviço do setor elétrico referente ao ano de 2014, ERSE, [publicado em outubro de 2015](#).

Figura 7 – Tipo de clientes prioritários registados, a dez 2014)¹⁷²

Fonte: ERSE

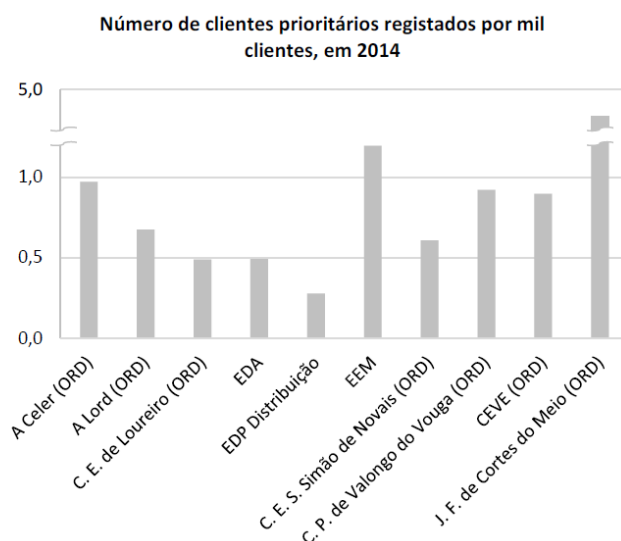
Figura 8 - Número de clientes prioritários registados, 2014)¹⁷³

Número de clientes prioritários registados	
	2014
A Celer (ORD)	4
A Lord (ORD)	3
C. E. de Loureiro (ORD)	1
EDA	60
EDP Distribuição	1 688
EEM	170
C. E. de Vilarinho (ORD)	0
C. E. S. Simão de Novais (ORD)	2
C. P. de Valongo do Vouga (ORD)	2
CEVE (ORD)	8
Cooproriz (ORD)	0
J. F. de Cortes do Meio (ORD)	2
Total Geral	1 940

Notas: A E. Moreira de Cónegos não enviou informação.

Fonte: ERSE

¹⁷² *Idem*, p. 140.¹⁷³ *Idem*, p.139.

Figura 9 - Número de clientes prioritários registados, 2014)¹⁷⁴

Fonte: ERSE

9.3. Clientes com necessidade especiais

Consideram-se clientes com necessidades especiais, os enunciados no n.º 1 do artigo 62.º do RQS, a saber: a) *Clientes com limitações no domínio da visão - cegueira total ou hipovisão.* b) *Clientes com limitações no domínio da audição - surdez total ou hipoacusia.* c) *Clientes com limitações no domínio da comunicação oral.* d) *Clientes para os quais a sobrevivência ou a mobilidade dependam de equipamentos cujo funcionamento é assegurado pela rede elétrica.* e) *Clientes que coabitem com pessoas nas condições da alínea anterior.*

Os ORD ficam obrigados a manter atualizado um registo dos/as clientes com necessidades especiais. Contudo, a solicitação deste registo é voluntária e da exclusiva responsabilidade do/a cliente. O procedimento do registo e suas implicações estão previstos no artigo 65.º do RQS.

Havendo uma avaria na alimentação individual da instalação é de 3 horas o prazo para a deslocação até à instalação de um/uma cliente com necessidades especiais dependentes de equipamento médico, em detrimento das 4 horas aplicáveis aos restantes clientes.

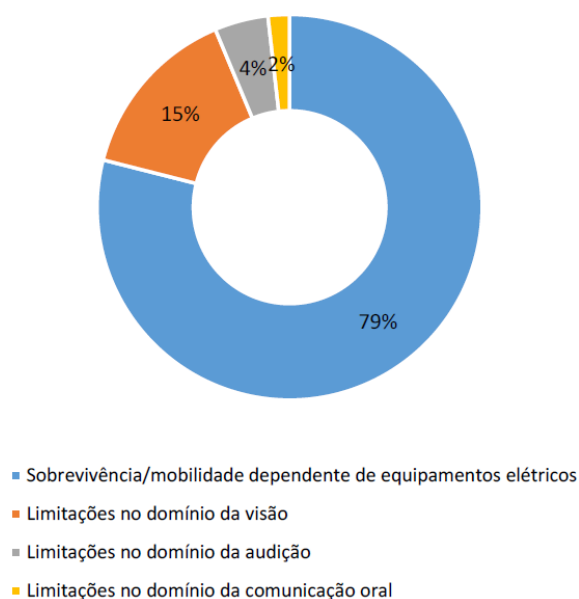
Impõem-se ao CUR e aos comercializadores o dever de adotarem medidas adequadas às especificidades dos/as clientes com necessidades especiais, tendo em vista garantir o direito à informação e a um relacionamento comercial de qualidade (artigo 66.º do RQS).

¹⁷⁴ *Idem*, p. 139.

Os/as clientes com necessidades especiais encontram-se igualmente retratados estatisticamente, constatando-se que a maior parte (79%) dos/as clientes com necessidades especiais continuam a ser aqueles/as para os quais a sobrevivência ou a mobilidade depende de equipamentos cujo funcionamento é assegurado pela rede elétrica ou os que coabitam com pessoas nesta situação.¹⁷⁵

Figura 10 – Clientes com necessidades especiais registados, dez. 2014¹⁷⁶

Clientes com necessidades especiais (a dez 2014)

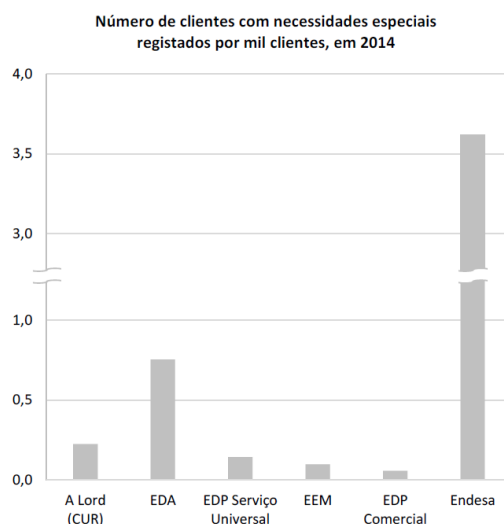


Fonte: ERSE

¹⁷⁵ Relatório da Qualidade de Serviço do setor elétrico referente ao ano de 2014, ERSE, [publicado em outubro de 2015](#)

¹⁷⁶ *Idem*, p. 138.

Figura 11 – Número de clientes com necessidades especiais registados por mil clientes, em 2014¹⁷⁷



Fonte: ERSE

Figura 12 – Número de clientes com necessidades especiais em 2014¹⁷⁸

Número de clientes com necessidades especiais	
	2014
A Celer (CUR)	0
A Lord (CUR)	1
Audax	0
C. E. de Loureiro (CUR)	0
C. E. de Vilarinho (CUR)	0
C. E. S. Simão de Novais (CUR)	0
C. P. de Valongo do Vouga (CUR)	0
CEVE (CUR)	0
Cooprорriz (CUR)	0
EDA	92
EDP Comercial	175
EDP Serviço Universal	363
EEM	14
Enat	0
Endesa	576
Iberdrola	0
J. F. de Cortes do Meio (CUR)	0
Total Geral	1 221

Notas: A E. Moreira de Cónegos, a Axpo, a Enforcesco, a Fortia e a Goldenergy não enviaram informação.

Fonte: ERSE

Relativamente aos/às cidadãos/ãs com necessidades especiais, chamamos a atenção para a Resolução do PE, de 8 de setembro de 2015, sobre «a situação dos direitos fundamentais na EU», que “Deplora o facto de as pessoas com deficiência ainda

¹⁷⁷ *Idem*, p. 137.

¹⁷⁸ *Idem*, p. 137.

encontrarem obstáculos no acesso ao mercado de bens e serviços da União,” e considera que estes obstáculos, por natureza, limitam a sua participação na sociedade e constituem uma violação dos seus direitos.

9.4. Quotas e alternância de Género

Não poderíamos deixar de evocar e de nos congratularmos com a Lei-quadro das Entidades Reguladoras¹⁷⁹ ao definir que, no provimento do cargo de presidente do CA deve ser garantida a alternância de género e no provimento dos vogais deve ser assegurada a representação mínima de 33 % de cada género.

Esta iniciativa do legislador mostra-se extremamente oportuna e adequada, dado que, atualmente, das 9 entidades reguladoras a que se aplica o diploma, apenas uma é presidida por uma mulher (ANACOM¹⁸⁰), existe uma mulher a exercer o cargo de Vice-Presidente (CMVM¹⁸¹) e dos possíveis lugares de vogal, apenas 8 são preenchidos por mulheres (CMVM; AdC¹⁸²; ANACOM; ANAC¹⁸³; ASF¹⁸⁴; AMT¹⁸⁵; ERSAR¹⁸⁶). Salienta-se que destas 8 nomeações, 6 delas ocorreram em data posterior à entrada em vigor da Lei-quadro, verificando-se o mesmo com a nomeação para o cargo de vice-presidente da CMVM, comprovando que em certos assuntos a lei terá de ser um impulsionador da mudança na sociedade. O direito muda quando a sociedade muda mas, por vezes, o direito tem de ser o motor que promove a mudança na sociedade.

Cumpramos salientar que apenas a ERSE e a ERS¹⁸⁷ não dispõem, até ao momento, de nomeações nos termos definidos pela Lei-quadro.

Atendendo aos dados apresentados somos forçadas a concluir que a regulação é uma atividade marcadamente masculina - “musculada” - para estereotipar a questão.

Podemos estabelecer um paralelismo entre as Entidades Reguladoras e a Administração Pública Central (direta e indireta) e constatar que a passagem do tempo não tem

¹⁷⁹ Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, aprova a Lei-quadro das Entidades Reguladoras.

¹⁸⁰ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/20015, de 16 de março.

¹⁸¹ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro, alterado pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

¹⁸² Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

¹⁸³ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

¹⁸⁴ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro.

¹⁸⁵ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, alterados pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de maio.

¹⁸⁶ Estatutos aprovados pelo Lei n.º 10/2014, de 6 de março.

¹⁸⁷ Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto.

contribuído para alterar o paradigma dos cargos de direção estarem entregues aos homens, pese embora o facto de existirem mais mulheres, pelo menos, no universo da Administração Pública Central. Uma das nove medidas preconizadas na terceira área estratégica do V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação 2014-2017¹⁸⁸ é a de «Reforçar os mecanismos de acesso das mulheres a lugares de decisão económica».

Das doze áreas críticas enunciadas pela Plataforma de Ação de Pequim, 1995, uma refere-se expressamente à questão do acesso ao poder e no processo de tomada de decisão, afirmando que “a autonomia e afirmação das mulheres e a sua participação plena (...) são fundamentais para se alcançar a igualdade, o desenvolvimento e a paz”.¹⁸⁹ No mundo, as mulheres encontram-se presentes em cerca de 10% a 20% de empregos de direção e administração, sendo que este valor é inferior a 20% no sector da manufatura.¹⁹⁰ Apesar do generalizado movimento de democratização na maioria dos países, as mulheres estão largamente sub-representadas em quase todos os níveis do governo, sobretudo ao nível de ministérios e outros órgãos executivos, e os progressos foram escassos no que respeita ao cumprimentos dos objetivos aprovados pelo CES que visavam atingir 30% de mulheres em postos de decisão em 1995. A reduzida proporção de mulheres entre os responsáveis pela tomada de decisão económica e política aos níveis local, nacional, regional e internacional resulta de barreiras tanto estruturais como ideológicas que devem ser superadas através de medidas de ação positiva.¹⁹¹

A propósito do Dia Internacional da Mulher de 2015, o Eurostat, no seu comunicado de imprensa n.º 41/2015, informa que as mulheres estão sub-representadas em cargos de direção e que em média ganham menos 16% que os homens no seio da UE. Salienta-se que a diferença de remuneração entre homens e mulheres aumentou entre 2008 e 2013 em nove EM e que o maior aumento foi observado em Portugal, passando de 9,2% em 2008 para 13,0% em 2013, contrariando a tendência da UE que diminui ligeiramente o fosso das remunerações de 17,3% para 16,4%, nos anos respetivos.

¹⁸⁸ Aprovado e publicado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2013, de 31 de dezembro.

¹⁸⁹ Estratégias Internacionais para a Igualdade de Género, A Plataforma de Ação de Pequim (1955-2005), CIDM-PCM, Lisboa, 2005, p. 11

¹⁹⁰ Direitos Humanos, Discriminação contra as mulheres: A Convenção e o Comité, N.º 22, Ficha Informativa, Rev. I, Nações Unidas, p. 6.

¹⁹¹ Estratégias Internacionais para a Igualdade de Género, A Plataforma de Ação de Pequim (1995-2005), CIDM-PCM, Lisboa, 2005, p. 136 a 144.

Na Resolução do PE, de 8 de setembro de 2015, sobre «a situação dos direitos fundamentais na UE» (2013-2014) é manifestado, no ponto 65, a preocupação com a sub-representação das mulheres nos processos de tomada de decisão, nas empresas e seus conselhos de administração e nos contextos científico e político. Solicitando que seja prestado apoio às mulheres no seu desenvolvimento profissional e nos esforços para obter cargos executivos, e insta as instituições europeias a dedicarem maior atenção aos dados segundo os quais as mulheres representam apenas 17,8% dos membros dos conselhos de administração das grandes empresas com participação pública e das empresas cotadas em bolsa na UE.

Salienta-se ainda no ponto 66 da referida Resolução que as mulheres representam mais de metade das pessoas com diplomas de pós-graduação, mas que estes dados não se refletem no mercado de trabalho, especialmente em lugares de topo. Tendo por base estes dados, solicita aos EM que tomem todas as medidas possíveis a fim de garantir a participação equitativa de mulheres e homens no mercado de trabalho e ajudar as mulheres a ascender a altos cargos e lamenta que, na UE, para trabalho igual, o rendimento das mulheres ainda seja, em média, 16% inferior ao dos homens.

Verificamos a atualidade do tema com a informação publicitada nos diversos sítios *internet* das entidades reguladoras atrás mencionadas.

9.5. Informação ao consumidor de energia

A atividade regulatória desenvolvida pela entidade reguladora setorial, assenta no entendimento de que a informação deve ser positivamente discriminatória para os/as consumidores/as, atenta a assimetria de informação existente entre estes e as empresas fornecedoras de energia elétrica e de gás natural.¹⁹²

A informação disponibilizada deve ser adequada às condições específicas dos/as próprios/as consumidores/as, distinguindo por exemplo entre consumidores de média e alta tensão e consumidores de baixa tensão.

¹⁹² AGUIAR, Maria Margarida Corrêa de, *in* A regulação da energia em Portugal 1997-2007, ERSE, 2008.

Os/as consumidores/as finais de energia – cidadãos/ãs, PME e indústria devem ser, segundo o PE¹⁹³, corretamente informados e aconselhados através do acesso fácil à informação, a fim de promover um comportamento responsável no consumo energético. Em consonância com tal entendimento tem estado a atuação da ERSE, em cujo portal institucional disponibiliza informação aos diferentes agentes do setor. Contudo, para chegar mais perto dos/as consumidores/as, em especial domésticos e PME's, a ERSE criou o [Portal do Consumidor de Energia](#) que procura disseminar informação de carácter mais prático, utilizando linguagem clara e acessível, mas igualmente rigorosa.

A complexidade do setor energético é um desafio para uma ampla gama de consumidores/as, que são propensos/as a ter dificuldades em compreender e comparar as ofertas. Para atenuar esta situação, a ERSE disponibiliza na sua página *internet* vários simuladores: um [simulador de comparação de preços de eletricidade](#) ¹⁹⁴ e um [simulador de comparação de preços de gás natural](#), que realizam uma estimativa para o valor anual da fatura do/a cliente, por aplicação das diversas tarifas dos comercializadores, e sugere a opção que minimiza o valor da fatura. Existe também um [simulador de faturação](#) e ainda um [simulador de potência a contratar](#) cujo objetivo é orientar os/as consumidores/as de BTN a estimar o valor da potência que devem contratar. Apresenta-se igualmente ao/à consumidor/a o [simulador de rotulagem de energia elétrica](#) cujo foco é permitir aos/às consumidores/as conhecer a origem (fontes de energia) e as emissões de CO₂ e de resíduos radioativos decorrentes do seu consumo de eletricidade, comparando-as com outras situações típicas.

Sendo a temática das tarifas e preços do setor elétrico um dos temas que mais dificuldades de compreensão suscitam no/a consumidor/a médio/a¹⁹⁵ são publicados os

¹⁹³ Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de fevereiro de 2014, sobre «Um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030» (2013/2135 (INI)), ponto 98.

¹⁹⁴ O simulador apresenta as primeiras 100 propostas para cada cenário de simulação. Os resultados apresentam a fatura anual e incluem IVA, IEC e Contribuição Audiovisual (sujeita à taxa de IVA reduzida). Não incluem outras taxas aplicáveis (taxa DGEG). O valor da fatura anual indicado não inclui descontos, benefícios, encargos ou outras componentes objeto de contratação entre os clientes e os seus comercializadores. A fatura considera a aplicação dos preços anunciados durante o período de um ano. Quando os consumos definidos se referem a um período de tempo mais curto, é considerada uma extrapolação proporcional ao número de dias. A faturação apresentada inclui a parcela relativa ao acesso às redes, comum a todos os comercializadores. Os resultados apresentados são uma comparação de preços num dado instante no tempo e destinam-se a fins informativos.

¹⁹⁵ A Diretiva «Práticas Comerciais Desleais» distingue a noção de consumidor médio e de consumidor vulnerável como “normalmente informado e razoavelmente atento e advertido, tendo em conta fatores de ordem social, cultural e linguística, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça, mas prevê também disposições que têm por fim evitar a exploração de consumidores que pelas suas características são

preços de referência no Mercado Livre em BTN \leq 41,1 kVA oferecidos pelos comercializadores.

Para promover uma comparação objetiva e fácil das ofertas com vista a uma escolha mais informada e consciente do que se contrata, foi publicada a Diretiva n.º 6/2015, de 27 de abril, que determina a prestação de informação pré-contratual e contratual aos/às consumidores/as de eletricidade e de GN em Portugal continental. Esta diretiva aplica-se aos/às consumidores/as de eletricidade em BTN e aos/às consumidores/as de GN com consumo anual inferior a 10 000m³ de GN e consubstancia-se numa ficha de caracterização padronizada.

Por opção estratégica, a ERSE entende que um/a consumidor/a informado/a e esclarecido/a é um/a consumidor/a mais atento/a aos seus direitos e melhor protegido/a, potenciando também uma participação mais ativa nos setores elétrico e do GN.

A ERSE dispõe também de um serviço de Apoio ao Consumidor de Energia, o qual pretende dar resposta, por via telefónica e por escrito, aos pedidos de informação que lhe são dirigidos pelos/as consumidores/as de energia. Neste serviço, são também rececionadas e tratadas reclamações dos/as consumidores/as de eletricidade e de GN e promovida a mediação dos conflitos de consumo do setor. Com a liberalização do mercado de eletricidade e de GN aos/às consumidores/as de BTN, o afluxo de solicitações a este serviço aumentou exponencialmente, como aliás pode ser constatado nos Relatórios de Atividades desta entidade reguladora, e igualmente disponíveis no *site*. Sublinha-se que a entidade reguladora promove, anualmente e desde 2008, o Programa ERSEFORMA, que é uma iniciativa de formação que coloca ao serviço dos seus públicos-alvo conhecimento específico sobre a legislação, a regulamentação e o enquadramento técnico e económico do sector energético. Focando-se na necessidade de manter informados e atualizados os diversos agentes do sector relativamente às novas realidades e regras que regem as questões da energia que atravessam o quotidiano e se refletem na economia e na vida dos cidadãos/ãs.

particularmente vulneráveis a práticas comerciais desleais.”, *vide* considerando n.º 18 da Diretiva n.º 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005.

Na Resolução¹⁹⁶ sobre «a situação dos direitos fundamentais no seio da EU», o PE recorda que a informação dos/as cidadãos/ãs quanto aos seus direitos fundamentais faz parte integrante do direito a uma boa administração, e solicita aos EM que deem especial atenção às pessoas mais desfavorecidas, a quem os direitos fundamentais devem ser explicados, e que as apoiem para que estes direitos sejam respeitados.

Nesse sentido, foram criadas, regulamentarmente, algumas regras de informação específica para certos tipos de consumidores/as, considerados/as mais frágeis na sua relação com os demais agentes do SEN ou sobre os/as quais determinadas medidas têm um impacto maior. Assim, impõem-se ao CUR e aos comercializadores o dever de adotarem medidas adequadas às especificidades dos/as clientes com necessidades especiais¹⁹⁷, tendo em vista garantir o direito à informação e a um relacionamento comercial de qualidade (artigo 66.º do RQS). Os operadores das redes devem garantir que os clientes prioritários¹⁹⁸ são informados individualmente, diretamente ou através dos respetivos CUR ou comercializadores, sobre as interrupções de fornecimento que sejam objeto de pré-aviso. Para o efeito, o cliente deve acordar com o seu CUR ou comercializador um meio de comunicação adequado (artigo 67.º do RQS).

Os ORD têm a obrigação de disponibilizar na sua página *internet* e sempre que solicitadas em papel, informação atualizada sobre as seguintes matérias: a) Segurança na utilização de energia elétrica; b) Atuação em caso de avaria ou interrupção do fornecimento de energia elétrica; c) Ligações às redes; d) Indicadores de qualidade de serviço, padrões e compensações por incumprimento; e) Leitura de equipamentos de medição; f) Clientes com necessidades especiais e clientes prioritários; g) Apresentação de reclamações, tratamento e prazos de resposta; h) Procedimentos associados à resolução de conflitos.

Os comercializadores e os CUR têm o dever de prestar informações relacionadas com o serviço de fornecimento de energia elétrica, bem como sobre os serviços conexos. O n.º 2 do artigo 30.º do RQS refere quais as informações a disponibilizar nas páginas da *internet* e gratuitamente em papel, sempre que solicitadas.

¹⁹⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre «A situação dos direitos fundamentais na União Europeia» (2013-014) (2014-2254(INI)).

¹⁹⁷ Identificados no ponto 9.3 do presente trabalho.

¹⁹⁸ Identificados no ponto 9.2 do presente trabalho.

Os ORT, os ORD, os CUR e os comercializadores, dentro das respetivas competências, devem prestar um atendimento completo e eficaz no conjunto dos meios disponibilizados. O n.º 2 do artigo 31.º do RQS identifica os meios de atendimento obrigatórios, a saber: *a) Para os ORT: por escrito. b) Para os ORD: presencial, telefónico, por escrito. c) Para os CUR: presencial, telefónico, por escrito. d) Para os comercializadores: telefónico ou equivalente que garanta resposta imediata, e por escrito.*

Os ORD, os CUR e os comercializadores devem disponibilizar um meio de contacto eletrónico para receção de pedidos de informação e reclamações. A receção de pedidos de informação e de reclamações deve ser assegurada em todas as modalidades de atendimento previstas.

Sempre que houver lugar ao pagamento de uma compensação por incumprimento de padrão de continuidade de serviço, o CUR ou o comercializador devem informar o/a seu/sua cliente e proceder ao crédito do valor da compensação, sem que seja necessária qualquer solicitação por parte do/a cliente.

9.6. Arbitragem necessária

O legislador introduziu a arbitragem necessária na resolução de litígios de consumo no âmbito dos serviços públicos essenciais, para as situações em que os/as utentes que sejam pessoas singulares façam expressamente essa opção. Esta alteração foi introduzida à Lei dos Serviços Públicos Essenciais, através da Lei n.º 6/2011, de 10 de março. Pretendeu-se pois tornar mais acessível o recurso do/a utente à defesa dos seus direitos, tentando equilibrar as forças entre as partes, considerando que uma delas, o prestador de serviços, tem uma posição de poder. A arbitragem necessária foi igualmente transposta para o artigo 321.º do RRC do setor elétrico. Existem alguns autores¹⁹⁹ que têm alicerçado a desconfiança constitucional em relação à arbitragem necessária em dois argumentos principais: o direito fundamental de acesso aos tribunais (n.º 1 do artigo 20.º e n.ºs 4 e 5 do artigo 268.º da CRP), e complementarmente no

¹⁹⁹ Embora partindo de pré-compreensões diferentes, Gomes Canotilho e Paulo Otero, defenderam a tese da inconstitucionalidade da imposição legal da arbitragem em matéria de medicamentos de referência e medicamentos genéricos.

princípio da igualdade (n.º 1 do artigo 13.º da lei fundamental). Em favor da constitucionalidade da arbitragem necessária está Rui Medeiros²⁰⁰.

²⁰⁰ ANTUNES, Maria João (organização) *in* Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício, Coimbra Editora, 2015

PARTE IV

Pobreza Energética

A pobreza energética está associada à pobreza²⁰¹ em geral e resulta de um número de condições subjacentes, incluindo preços de energia elevados, técnicas comerciais e de comercialização agressivas, questões relacionadas com a saúde e a deficiência, a falta de acesso a ofertas personalizadas, rendimentos baixos, o tipo de sistema de aquecimento utilizado pelo agregado familiar, bem como a qualidade e o desempenho energético do parque habitacional.

Os/as desempregados/as, as famílias monoparentais, as famílias de baixos rendimentos, os/as viúvos/as, os/as doentes crónicos/os, os/as idosos/as, os/as jovens, as pessoas com deficiência e as minorias figuram muitas vezes entre os/as mais vulneráveis e em risco de pobreza.

Como referimos, a pobreza energética encontra-se amplamente relacionada com a pobreza em termos genéricos, *ié*, a pobreza energética é um dos “tentáculos” da pobreza. Ainda assim a pobreza energética é entendida de forma diferente nos países desenvolvidos²⁰² e nos países em vias de desenvolvimento.

Nos primeiros, é comumente considerada a dificuldade ou incapacidade de manter a casa em condições adequadas de temperatura e dispor de outros serviços energéticos essenciais a um preço justo.

Nos países em vias de desenvolvimento, descreve-se a pobreza energética como sendo a dificuldade não só de pagar os custos energéticos, como também de aceder a níveis básicos de fornecimento energético com formas avançadas de energia (*ié*, através de eletricidade e não de madeira para aquecer as casas ou cozinhar os alimentos, *inter alia*). Esta forma de pobreza afeta um volume muito maior de pessoas²⁰³, ou seja, a nível

²⁰¹ Falar de pobreza é, desde logo, falar de escassez de recursos materiais. A partir de 1975, a definição oficial dada para a Europa foi proposta pelo Conselho das Comunidades Europeias, referindo os indivíduos ou as famílias com recursos tão baixos que os excluem do modo de vida mínimo aceitável no EM em que vivem.

²⁰² Os países desenvolvidos são igualmente confrontados com um acesso desigual à energia, apesar da qualidade e do nível de desenvolvimento das infraestruturas. São 40 milhões de pessoas nos EUA e entre 50 a 150 milhões na Europa que se encontram nesta situação.

²⁰³ Os mais afetados são os/as cidadãos/ãs dos países do sul, 600 milhões de africanos não têm acesso à eletricidade, ou seja, 2/3 do continente. O acesso à eletricidade determina o acesso à água potável, à saúde, às comunicações eletrónicas, à agricultura, ao crescimento e, portanto, à estabilidade do continente

mundial existem 1,2 mil milhões de pessoas que ainda não têm acesso à eletricidade e 2,8 mil milhões continuam a aquecer-se ou a cozinhar com madeira e outros tipos de biomassa.²⁰⁴ O Banco Mundial estima que nos países em desenvolvimento, 2 milhões de pessoas morram em cada ano devido à poluição relacionada com a má qualidade da energia utilizada para cozinhar²⁰⁵.

Friedman quando fala sobre a pobreza energética afirma que “(...) a discrepância entre aqueles que têm eletricidade e aqueles que não têm cresce exponencialmente e não aritmeticamente.”²⁰⁶

Vamos centrar-nos na primeira forma de pobreza energética referida, porque é essa a que terá aplicação ao nosso País, embora seja imperativo afirmar que em Portugal não se utiliza, ainda, a expressão «pobreza energética».

10. União Europeia

A crise financeira, económica e da dívida soberana, juntamente com as restrições orçamentais impostas, tiveram um impacto negativo nos direitos económicos, civis, sociais e culturais, levando muitas vezes a um aumento do desemprego, da pobreza, da precaridade das condições de vida e de trabalho, assim como da exclusão e do isolamento, especialmente nos EM em que foram adotados programas de ajustamento económico (como é o caso português), sublinhando-se uma nota recente do Eurostat que aponta o facto de um/a em cada quatro cidadãos/ãs europeus/eias estar em risco de pobreza e de exclusão.²⁰⁷

Observa-se que a crise económica e as medidas tomadas para a enfrentar afetaram o direito de acesso a necessidades básicas, como a educação, a habitação, os cuidados de saúde, a segurança social, salientando –se a necessidade de respeitar o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social, tal como estatuído no artigo 30.º da Carta Social Europeia.

e dos seus vizinhos, verifica-se que a maioria dos países do continente Africano tem uma taxa de eletrificação inferior a 20%.

²⁰⁴ Dados da [Agência Internacional de Energia](#) (IEA). A Agência estima que, se nada for feito nos próximos anos, um milhão de pessoas não terá ainda acesso à eletricidade no ano de 2030.

²⁰⁵ As populações dos países do sul utilizam lenha em vez de eletricidade tendo consequências nefastas, como é o caso da exposição ao fumo causando impactos sanitários, a desflorestação, a desertificação e a emissão de CO₂.

²⁰⁶ FRIEDMAN, Thomas L., *in* Quente, Plano e Cheio, porque precisamos de uma revolução verde, p. 168.

²⁰⁷ Vide Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre «A situação dos direitos fundamentais na União Europeia (2013-2014)», ponto 137.

Entre 2008 e 2013 o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social na UE-27 aumentou de 117 milhões para 121 milhões, dos quais o número de pessoas em grave situação de privação material aumentou de 42 milhões para 45 milhões, e o número de pessoas em risco de pobreza após as transferências sociais aumentou de 82 milhões para 86 milhões.²⁰⁸ Esta evolução (ou retrocesso dizemos nós) contraria o objetivo da UE de redução da pobreza em 20 milhões de pessoas até 2020²⁰⁹.

10.1. Conceito

Apesar de ser recorrentemente utilizada e plasmada nos documentos das várias instituições comunitárias, a UE carece ainda da definição formal do conceito de pobreza energética e de uma política europeia específica sobre a mesma.

Ao nível legislativo europeu, só na Diretiva 2010/31/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios, se faz referência específica ao problema. No ponto 20 da Diretiva é apontada a obrigação dos EM elaborarem listas de medidas em vigor e de medidas propostas, cujo objetivo seja o aumento da eficiência energética dos edifícios novos e existentes, contribuindo potencialmente para reduzir a pobreza energética. Por outro lado e como falámos atrás²¹⁰, a Diretiva 2009/72/CE, de 13 de julho, veio impor que cada EM definisse o conceito de cliente vulnerável. Estes são os dois conceitos-chave: situações de vulnerabilidade e situações de pobreza energética. A vulnerabilidade remete-nos para a origem do problema e a estratégia de luta seria a mitigação, enquanto a pobreza energética remete para factos consumados que requerem uma estratégia de adaptação. Daí a insistência das Diretivas sobre o mercado interno de eletricidade e de GN, acerca da necessidade de definir consumidor vulnerável para protegê-los antes que a pobreza energética se torne um facto. Contudo, somos de opinião que não basta uma estratégia de mitigação *a priori/ex-ante* contra a pobreza energética (que seria a que se centra no conceito de vulnerabilidade), é necessário também uma *intervenção a posteriori/ex-post*,

²⁰⁸ Vide Estudo «Alleviating fuel poverty in the EU - Investing in home renovation, a sustainable and inclusive solution», realizado pelo [Buildings Performance Institute Europe \(BPIE\)](#), publicado em maio de 2014.

²⁰⁹ Proposta de Resolução do PE sobre «O cumprimento do objetivo de luta contra a pobreza à luz dos encargos domésticos» (2015/2223).

²¹⁰ No ponto 9.1 do presente trabalho.

daí a necessidade de uma definição formal e consensual de pobreza energética a nível europeu.

Consciente de que o contexto de crise económica conjugado com a liberalização do mercado de energia torna mais evidente o cenário de pobreza energética, o CESE redige, em 14 de julho de 2010, um parecer exploratório sobre esta problemática.²¹¹ Neste parecer, o CESE sugere que a UE adote uma definição comum e de carácter geral suscetível de ser ulteriormente adaptada a cada EM. Avançando, no ponto 1.4, com uma definição de pobreza energética no sentido de a considerar como “a dificuldade ou a incapacidade de manter a casa de habitação em condições adequadas de temperatura e de dispor de outros serviços energéticos essenciais a um preço razoável.” Em parecer posterior, de 6 de setembro de 2013²¹², vem dizer que o CESE aplica o termo «pobreza energética» para se referir à condição social influenciada por fatores externos e internos. Segundo investigações realizadas pelo Eurofound, para muitas pessoas com baixos rendimentos, o principal tipo de dívidas são as «[dívidas com serviços de utilidade pública](#)».

Na verdade, apenas a França, a Eslováquia, o Reino Unido (RU) e a Irlanda possuem uma definição. No Reino Unido²¹³ é definida como a situação em que uma família precisa de gastar mais de 10% do seu rendimento para obter um nível satisfatório de calor na habitação (21 graus na divisão principal e 18 graus nas outras, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS)²¹⁴). Para o efeito, são tidos em conta três elementos: o rendimento da família, o preço da energia e o consumo de energia. Esta definição, que serviu de referência para outros estados, foi revista em 2013. Segundo esta nova proposta, um lar encontra-se em situação de pobreza energética quando o rendimento total é inferior a um determinado limite (60% do rendimento médio da população) e os gastos energéticos são superiores à despesa média da população.

²¹¹ Parecer do CESE sobre «A Pobreza energética no contexto da liberalização e da crise económica» (211/C 44/09).

²¹² Parecer CESE sobre «Ação coordenada a nível europeu para prevenir e combater a pobreza energética» (parecer de iniciativa), (2013/C 341/05).

²¹³ A temática vem sendo estudada desde a década de 80 do século passado. “Individuals, families and groups in the population can be said to be in fuel poverty when they lack the resources to obtain the reasonably warm and well-lit homes which are customary, or at least widely encouraged or approved in the societies to which they belong” (Bradshaw & Hutton, 1983). In Moore, R., Definitions of fuel poverty: Implications for policy. Energy Policy (2012), doi: 10.1016/j.enpol.2012.01.057

E a primeira definição formal é apresentada por Brenda Boardman, no seu livro Fuel Poverty, em 1991 “Uma habitação está em pobreza energética quando dedica mais de 10% dos seus rendimentos para pagar os custos com a energia”, p. 207 (tradução nossa).

²¹⁴ Vide [Annual Fuel Poverty Statistics Report 2015](#) Department of Energy & Climate Change, p. 9

Em França a definição *“Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d’énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l’inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d’habitat.”*²¹⁵ Que refere uma situação na qual uma pessoa, na sua habitação, tem dificuldades em dispor do fornecimento de energia necessário para satisfazer as suas necessidades básicas, devido à insuficiência dos seus recursos ou das características da habitação.

É interessante verificar que o enfoque dado em cada definição é diferente, no Reino Unido o cerne da mesma é a casa/habitação, ao passo que em França a definição centra-se no indivíduo.

Apesar da falta de definição alguns países preveem dispositivos específicos, como é o caso da Bélgica (definiu “cliente protegido”, criou a tarifa social, o contador mais barato, a garantia de fornecimento), Itália, Espanha, Alemanha (a tarifa social) e Suécia (a proteção social universal assume as faturas que não forem pagas).

Existe, ainda assim, um amplo consenso relativamente à existência de três causas principais para a pobreza energética. A primeira, é um nível baixo de rendimentos, o que leva a considerar a pobreza energética como sendo mais uma face da pobreza em termos gerais, o seu surgimento deve-se fundamentalmente à ausência de recursos para suportar as despesas energéticas básicas, tal como para suportar necessidades básicas como a habitação, a alimentação, a saúde, etc. As restantes causas apontadas são a baixa eficiência energética das casas e o enorme impacto que o custo da energia tem no rendimento familiar.

10.2. Consequências

Um lar com dificuldade de suportar as contas da energia tem três opções. A primeira opção será reduzir a sua fatura (apenas se consideram as situações em que essa redução ultrapasse os limites do conforto -18-24°C²¹⁶). A segunda opção é deixar de pagar as faturas, o que na maioria dos casos tem como consequência a interrupção do fornecimento, sendo mais grave quando ocorre no inverno. A terceira das opções, que só é válida para os lares que o podem fazer, ié, dedicar uma maior percentagem do seu

²¹⁵ [Loi Grenelle II, alínea 4 do artigo 115.º](#)

²¹⁶ *Vide* [Annual Fuel Poverty Statistics Report](#), 2015 (DECC, 2015), p. 9

rendimento para fazer face às despesas energéticas, acarretando outro tipo de consequências indiretas e mais difíceis de quantificar. É importante referir que não existem estudos fiáveis que permitam quantificar as consequências identificadas, além de ser difícil separá-las das consequências que derivam da pobreza em termos gerais.

Assim, os efeitos da pobreza energética não são iguais em todos os grupos sociais. As pessoas mais velhas precisam de gastar mais energia, porque precisam de mais calor para se sentirem confortáveis e permanecerem saudáveis, além de estarem mais tempo em casa do que as pessoas que se encontram na vida ativa. Também os agregados familiares com crianças, deficientes ou pessoas doentes (incluindo os pacientes com cancro) têm encargos semelhantes, mas as suas necessidades tendem a passar despercebidas e são negligenciadas politicamente.²¹⁷

Cumprе assinalar que, existem mais 12 milhões de mulheres do que homens a viver em situação de pobreza na União, contribuindo para esta desigualdade as disparidades de género²¹⁸ em matéria salarial e de pensões, a grande percentagem de mulheres que tem trabalho precário e o facto de as mulheres serem frequentemente forçadas a ser economicamente inativas devido ao custo proibitivo dos serviços de acolhimento de crianças. A transversalidade dos aspetos de género da pobreza implica uma abordagem holística, que permita pôr cobro à discriminação múltipla e dar resposta a problemas relacionados com a habitação, os custos de energia, os serviços públicos, a segurança do emprego, o trabalho precário e as políticas fiscais. Assim, os objetivos da luta contra a pobreza só podem ser atingidos se for resolvido o problema da pobreza feminina, uma vez que a igualdade de género, a autonomia económica e a emancipação das mulheres são indispensáveis para uma maior convergência na redução da pobreza. Assistimos pois a uma feminização da pobreza e consequentemente da pobreza energética no seio da UE.

10.3. Medidas

Tendo em conta o contexto económico, financeiro e social houve já vários EM, que resolveram adotar aquilo a que chamaram de «Trégua invernal» e que significa que,

²¹⁷ Vide «European Fuel Poverty and Energy Efficiency», EPEE project. Estudo realizado em cinco EM: Bélgica, França, RU, Espanha e Itália.

²¹⁸ O terceiro dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio é «Promover a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres». Muito ainda há por fazer neste particular.

durante um determinado período do ano e até um limite definido de consumo, não seja interrompido o fornecimento às famílias que não puderem pagar as suas faturas. Esta iniciativa foi implementada pelo RU, pela França²¹⁹ e em Espanha, pelo Governo Regional da Catalunha, no entanto, foi interposto recurso sobre a inconstitucionalidade²²⁰ do diploma. Em Portugal não existe ainda uma medida deste género, contudo, foram criadas outras no sentido de promover e defender a igualdade entre os/as consumidores/as de energia elétrica.

A falta de uma metodologia comum para a pobreza energética na UE dificulta a adoção de uma política comum, refletindo-se na diversidade de iniciativas que podemos encontrar no seio da União.

Seguidamente, vamos apresentar exemplos das medidas tomadas em alguns EM. Escolhemos o RU visto ter sido o primeiro EM a estudar a temática, de França por adotar uma abordagem distinta sobre a mesma problemática e a Espanha, dada a proximidade geográfica e de identidade.

10.3.1. REINO UNIDO

Como já referido, o RU foi pioneiro (na Europa) no estudo da pobreza energética. A sua experiência é uma excelente referência para todos os países que têm um percurso mais curto na temática.

Segundo o Relatório Estatístico Anual sobre Pobreza Energética de 2015 (DECC, 2015), em 2013, 2,35M de famílias inglesas sofriam de pobreza energética, representando cerca de 1,4% de todas as famílias inglesas²²¹. É esta a realidade que as políticas de luta contra a pobreza energética tentam combater. Para tentar compreender as políticas adotadas

²¹⁹ O período a considerar para a «*Trêve hivernale*» decorre de 1 de novembro a 31 de março.

²²⁰ O governo central interpôs recurso relativamente à inconstitucionalidade do Decreto Ley 6/2013, de 23 de dezembro, que modificava a lei que aprovou o Código de Consumo da Catalunha, tendo por base os seguintes argumentos: 1.º o decreto invadia as competências do Estado ao introduzir uma definição de pessoa em situação de vulnerabilidade económica diferente da estabelecida pela Real Decreto-ley 13/2012, de 23 de março, no qual o consumidor vulnerável é equiparado ao beneficiário do denominado “bono social”. 2.º Permitia que se pudesse adiar o pagamento das faturas entre os meses de abril a outubro seguintes e acordar mecanismos de troca de informação e de preços sociais com as empresas fornecedoras. 3.º O decreto não refere como são financiadas as medidas a adotar.

²²¹ Vide [Annual Fuel Poverty Statistics Report](#), 2015 (DECC, 2015), p. 17

convém ter em conta, como refere Hills²²², que o impacto de uma política desta natureza depende de três fatores: o tipo de política, o tipo de casa e a fonte de financiamento.

a. Renda da casa

Sendo certo que a pobreza energética é uma faceta da pobreza geral, as medidas de apoio ao pagamento da renda podem ajudar a mitigá-la. Individualizamos os dois principais apoios implementados no RU, a saber:

- i. *Winter Fuel Payment (WFP)* - Consiste no pagamento direto a todas as habitações em que reside uma pessoa com 60 ou mais anos. Apesar da denominação trata-se de uma transferência que não impõe nenhuma obrigação de ser empregue no pagamento da energia. No entanto, as estimativas apontam que em mais de 40% dos casos esse é o destino que lhe é dado.
- ii. *Cold Weather Payment (CWP)* – Trata-se de um valor pago pelo setor público a um determinado conjunto de indivíduos, quando se prevê que a temperatura baixe aos 0°C durante um período de 7 ou mais dias. O valor ascende a cerca de 30€ por cada semana de mau tempo. Os destinatários são as pessoas que já se encontram a receber algum apoio social, o que significa que existe um elevado grau de coordenação com outras iniciativas. Apresenta a desvantagem de, sendo uma quantia fixa, não ter em conta os casos em que a fatura energética ultrapasse aquele valor.

b. Preços de energia

O *Warm Home Discount (WHD)* é a principal política orientada a reduzir a fatura de energia através de um apoio direto ao seu pagamento, para famílias em situação de pobreza energética. O Governo Britânico lançou esta iniciativa em 2011, a qual exige aos distribuidores que apliquem descontos a pensionistas e a um grupo mais alargado de domicílios com rendimentos baixos. Os critérios de seleção deste segundo grupo são determinados pelas empresas distribuidoras, tendo por base as diretrizes estabelecidas na lei.

c. Eficiência energética

Por regra, qualquer programa de eficiência energética pode contribuir para mitigar as situações de pobreza energética, uma vez que reduz os custos para satisfazer as necessidades energéticas básicas. No RU existem imensos programas de eficiência

²²² Hills, J., [Fuel Poverty: The problem and its measurement](#). Interim Report of the Fuel Poverty Review. Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, 2011

energética, mas para serem considerados programas de luta contra a pobreza energética é necessário que se destinem às habitações consideradas vulneráveis. Seguidamente, apresentamos dois exemplos:

- i. *Warm Front Scheme (WFS)* – No RU o objetivo principal das políticas contra a pobreza energética tem sido a melhoria da eficiência térmica das habitações com baixos rendimentos e as famílias vulneráveis. Das várias políticas, esta talvez seja a mais conhecida e a provavelmente a de maior impacto.

Esta política proporciona subvenções públicas para melhorar o aquecimento e o isolamento das habitações, que já se encontram a receber algum tipo de ajuda pública e que são casas mal isoladas ou que não têm um sistema de aquecimento central. Até 2012, 2,3M de famílias tinham recebido assistência, correspondente a uma média de 1.500€ por habitação.

- ii. *Green Deal (GD)* – É a principal proposta do Governo Britânico para melhorar a eficiência energética, incluindo-se aqui o setor residencial. Algumas das normas que têm impactos positivos, são as seguintes:

- i. A imposição de requisitos mínimos de eficiência ao arrendamento;
- ii. Um novo instrumento financeiro (*Green Deal Finance*) que permite aos proprietários aumentar a eficiência energética das casas sem pagamentos iniciais e que se paga com as faturas de energia nos 25 anos seguintes, assegurando que os futuros aumentos da fatura não serão superiores às poupanças geradas.
- iii. Imposição de duas obrigações às empresas do setor. A primeira tem a ver com a redução de emissões de carbono (designa-se *Carbon Emissions Reduction Target - CERT*) e a segunda denomina-se *Community Energy Saving Programme - CESP* e consiste em fornecer medidas de eficiência energética aos consumidores vulneráveis, de baixos rendimentos e que vivem em habitações «*hard-to-treat*»²²³.

²²³ Vide [Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain](#), Headline report (DECC, 19 November 2015), p. 29

10.3.2. FRANÇA

Segundo o «Relatório CDC Climat» de 2013 (Tyszler et al., 2013)²²⁴, 14,4% das habitações francesas encontram-se em situação de pobreza energética. Em França existem diferentes políticas de luta contra a pobreza energética, tendo em conta as suas causas.

a. Políticas sobre os preços da energia

Desde 2005 que existem as Tarifas Elétricas para Necessidades Básicas (*TPN*) e desde 2008 as Tarifas Sociais Solidárias de gás (*TSS*). Ambas destinadas a domicílios de baixos rendimentos e que beneficiam de descontos nas faturas de gás e de eletricidade, os quais oscilam entre os 40% e os 60%.

Também, desde 1990, promovidos pela *Lei Besson*²²⁵, existem Fundos Solidários para residências. Estes fundos são comparticipados por entidades públicas e privadas, e destinam-se a auxiliar o pagamento das faturas de energia das famílias que não o podem fazer.

b. Eficiência Energética

No seio de uma política mais ampla de redução de emissões baseada na eficiência energética, existe uma política de micro-crédito destinada a domicílios de baixos rendimentos, para incentivar a reabilitação das habitações. O envelope financeiro varia entre os 3 000€ e os 10 000€, com prazos de devolução que vão dos três aos seis anos.

Outra política aplicada desde 2010 é a denominada *Habiter Mieux*²²⁶, de cariz regional e que inclui um processo de avaliação das residências em risco, o desenvolvimento do plano de financiamento, a procura de apoios e a execução das diferentes ações. Estes projetos são inovadores, pois combatem a pobreza energética através da melhoria da eficiência energética, não só pela reabilitação das casas como também pela formação ministrada às famílias, relativamente à melhoria dos seus hábitos energéticos e pelo seguimento e acompanhamento facultado durante as várias fases do processo.²²⁷

Assinalamos o facto de França ter criado, em março de 2011, o [Observatoire national de la précarité énergétique \(ONPE\)](#), tendo iniciado atividade em maio de 2012. Trata-se de

²²⁴ TYSZLER, Johan et al, [Lute contre la precarite energetique: analyse des politiques en France et au Royaume-Uni](#), CDC Climat, n.º 41, setembro de 2013

²²⁵ Vide artigo 6.º da [Lei n.º 90-449](#), de 31 maio 1990, “visant à la mise en oeuvre du droit au logement”

²²⁶ Este fundo é gerido pela [Agência Nacional de Habitação](#) (Anah)

²²⁷ ERARD, Timothée, CHANCEL, Lucas, SAUJOT, Mathieu, *La précarité énergétique face au défi des données*, Institut du développement durable et des relations internationales, n.º 01/15, abril 2015

uma estrutura dedicada à observação da pobreza energética em França, no domínio da habitação, da mobilidade e deslocações. A partilha da informação existente é a prioridade do Observatório.

10.3.3. ESPANHA

Este país não dispõe de legislação específica mas já introduziu alguns instrumentos para combater a pobreza energética. Foi criado o denominado «bono social»²²⁸ que consiste num desconto na fatura de eletricidade correspondente à diferença entre o valor da tarifa em vigor e um valor de referência. Os consumidores vulneráveis foram provisoriamente (mas até à data mantem-se) equiparados aos beneficiários do “bono social”, são eles:

- As pessoas físicas que disponham de uma potência contratada inferior a 3kW na sua residência;
- Os/as consumidores/as com 60 ou mais anos que sejam pensionistas *do Sistema de la Seguridad Social* por aposentação, incapacidade permanente e viuvez, e que recebam as quantias mínimas vigentes em cada momento para os diferentes tipos de pensões.
- As famílias numerosas.
- Os/as consumidores/as que façam parte de um agregado familiar em que todos os seus membros se encontrem em situação de desemprego.

Para além desta medida não existem outras tomadas pelo governo central, contudo, a nível autónomo e municipal existem iniciativas relevantes. Uma delas foi a «trégua invernal»²²⁹ adotada na **Catalunha** e que está a ser alvo de recurso, como já referido no ponto relativo aos consumidores vulneráveis. Mais recentemente foi aprovada a Ley 20/2014, de 29 de dezembro²³⁰, que modifica o Código de Consumo da Catalunha com o objetivo de restituir e ampliar a proteção da pobreza energética. A novidade em relação

²²⁸ Vide artigo 2.º do [Real Decreto-ley 6/2009](#), de 30 de abril, “por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.”, alterado pelo [Real Decreto-Ley 968/2014](#), de 21 de novembro que “tiene como objeto establecer el método y las condiciones para el cálculo de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico”

²²⁹ Decreto Ley 6/2003, de 23 de dezembro, tinha como objetivo estabelecer a trégua invernal entre os meses de novembro e março inclusivé, para que o fornecimento energético (água, luz e gás) não fosse interrompido às famílias em situação vulnerável de acordo com os parâmetros económicos definidos no diploma.

²³⁰ Publicado no [Boletín Oficial del Estado \(BOE\)](#) em 21 de janeiro de 2015

ao diploma anterior é o facto de estabelecer uma definição de pobreza energética (*“incapacidad de un hogar para satisfacer el mínimo de servicios energéticos, y, de esta forma, garantizar las necesidades básicas teniendo en cuenta los factores personales, geográficos e materiales que concurren”*), também se aprofunda a noção de pessoas em situação de vulnerabilidade económica, bem como os procedimentos a seguir para evitar a interrupção do fornecimento.

Na **Andaluzia** foi publicado o Decreto-Ley 8/2014, que aprovou um *«Plan de Inclusión social»*, no qual se inclui um programa extraordinário para fornecimentos mínimos vitais e prestações para situações de urgência social, dispõe de um envelope financeiro de 6,5 M€.

No **País Basco** existe uma verba de 200 000€ destinada às famílias que não podem pagar as faturas de energia.

Por fim, faz-se referência à medida de combate à pobreza energética adotada na **Galiza** denominada *«ticket eléctrico social»*²³¹, com o montante de 1,5M€. Este instrumento consiste em ajudas, por ano, no valor de 180€ para famílias com um ou dois filhos (menores de 18 anos) e de 300€ para as famílias numerosas.

*«En definitiva, la protección frente a la «pobreza energética» debe venir desde políticas públicas impulsadas por la Administración pública en materia energética, que ya están en marcha, pero sin descartar la imposición de «obligaciones de servicio público» a determinadas empresas eléctricas referidas a la obligación de presentación del suministro eléctrico a aquellos clientes que no pueden abonar su coste, mediando la oportuna compensación que puede ser económica o mediante la obtención de determinadas ventajas en el mercado, siempre que no distorsionen territorialmente al mismo.»*²³²

No relatório sobre «o cumprimento do objetivo de luta contra a pobreza à luz do aumento dos encargos domésticos», o PE “Exorta a Comissão e os Estados-Membros a adotarem quadros integrados de luta contra a pobreza energética, estabelecendo elos de ligação mais estreitos entre as políticas em matéria de energia e pobreza e de inclusão social” e “Exorta os Estados-Membros a assinar uma moratória europeia sobre a desconexão do aquecimento durante o inverno, a fim de garantir que, durante um

²³¹ Vide [Diario Oficial de Galicia](#)

²³² RÍOS, Isabel González, “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra «la pobreza energética»: previsiones comunitárias e insuficiente regulación interna española” in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 45, 2013, p. 601.

determinado período do inverno, nenhum agregado familiar sofra um corte de energia e que, caso tal aconteça, seja restabelecido o abastecimento de energia necessária ao aquecimento em conformidade com as normas de conforto térmico estabelecidas pela OMS.”

O estudo²³³ do CESE sobre «o papel da sociedade civil na execução da Diretiva «Energias Renováveis» da EU» conclui que a energia renovável produzida por particulares promove o desenvolvimento das comunidades e combate a pobreza energética. A energia renovável utiliza os recursos localmente disponíveis e a produção de energia operada por cidadãos/ãs e comunidades locais cria uma nova cadeia de valor que permanece na região em causa. É referenciado o exemplo da comunidade de Treuenbrietzen na Alemanha, que criou juntamente com os seus cidadãos/ãs, as suas próprias instalações solares, eólicas e de biogás. Nesta localidade os preços de eletricidade situam-se 30-35% abaixo dos preços médios da eletricidade na Alemanha. O calor é fornecido ao/à consumidor/a por um preço muito abaixo dos custos de aquecimento com petróleo ou gás doméstico.

Segundo o PE, o direcionamento dos fundos da UE para o investimento nas energias renováveis ou na eficiência energética, tendo em vista a redução dos custos da energia dos agregados familiares pobres, tem múltiplos efeitos positivos: a nível dos agregados familiares em causa, permite melhorar as suas condições de vida e a sua saúde, bem como diminuir as suas despesas, proporcionando assim um alívio orçamental às famílias mais pobres; a nível local e regional, promove os investimentos locais; a nível da União, contribui para diminuir a pobreza, melhorar a eficiência energética e reduzir as emissões energéticas.

11. PORTUGAL

A Lei dos Serviços Públicos Essenciais (LSPE), aprovada pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, considera a eletricidade como um serviço público essencial devido ao carácter fundamental que assume na vida quotidiana, sendo imprescindível garantir a existência de um serviço universal que assegure o fornecimento em condições de qualidade e

²³³ Mudar o futuro da energia: a sociedade civil como ator principal na geração de energias renováveis, estudo CESE, janeiro 2015.

continuidade e proteja o/a utente em matéria de tarifas e preços.²³⁴ O carácter público dos serviços está essencialmente relacionado com o interesse geral nestes serviços, que devem estar acessíveis ao público na sua globalidade.²³⁵

O legislador não se comprometeu com uma explicação do conceito de “serviços públicos essenciais”, optando por limitar o seu âmbito de aplicação através da enumeração que faz no n.º 2 do artigo 1.º do diploma.²³⁶

Refere ainda o artigo 5.º da LSPE que a prestação do serviço não pode ser suspensa sem pré-aviso adequado, salvo caso fortuito ou de força maior. É o chamado princípio de continuidade que está presente no preceito e que consiste num serviço prestado de forma permanente, contínua e fiável. Este princípio é depois concretizado no RRC²³⁷ e no RQS²³⁸, ambos do sector elétrico. Esta questão é tanto mais importante quanto o facto de vivermos um contexto de crise económica e financeira em que muitas pessoas em dificuldade se deparam com o dilema de aquecer-se ou comer “*heat or eat*”, parecendo viver num conto de *Charles Dickens*. Não obstante a falta de estatísticas e de estudos relevantes, é do conhecimento público que tem havido um aumento de cortes/interrupções do fornecimento de eletricidade motivados pela falta de pagamento. Esta situação, embora sem dados estatísticos a suporta-la, é mencionada em termos genéricos no «Relatório da Qualidade de Serviço do Sector Elétrico 2012», onde se pode ler que “Existem determinados factos imputáveis ao cliente que originam a interrupção do fornecimento, sendo o mais comum a falta de pagamento das faturas de eletricidade.”²³⁹

No nosso País a pobreza está pois a alastrar²⁴⁰. Aparecem novas formas de pobreza, alimentadas pelo desemprego e pelo endividamento das famílias,²⁴¹ não obstante é imperativo terminar o processo de liberalização do setor energético.

²³⁴ SIMÕES, Fernando Dias; ALMEIDA, Mariana Pinheiro, *in* Lei dos Serviços Públicos Essenciais, Anotada e Comentada, p. 25.

²³⁵ CARVALHO, Jorge Morais, *in* Manual de Direito do Consumo, Almedina, 2013, p. 237.

²³⁶ SIMÕES, Fernando Dias; ALMEIDA, Mariana Pinheiro, *ob. citada* p. 13.

²³⁷ RRC alterado e republicado pelo Regulamento n.º 468/2012, de 12 de novembro.

²³⁸ RQS aprovado pelo Regulamento n.º 455/2013, de 29 de novembro.

²³⁹ Fonte: Relatório da Qualidade de Serviço do Sector Elétrico 2012, ERSE, de outubro de 2013, p. 83

²⁴⁰ ALMEIDA, João Ferreira de, *in* Desigualdades e Perspetivas dos Cidadãos - Portugal e a Europa, Editora Mundos Sociais, 2013

²⁴¹ Programa do XIX Governo constitucional.

No mesmo sentido, o parecer do Conselho Económico e Social (CES) referente às Grande Opções do Plano para 2012-2015 vem considerar indispensável a promoção da competitividade, da transparência dos preços e de uma efetiva concorrência.

11.1. Informação Estatística

Segundo dados do Eurostat publicados em fevereiro de 2005, em Portugal, 97,5% da energia é produzida a partir de recursos renováveis²⁴²

Em Portugal as famílias são hoje mais e têm menor dimensão média, em consequência do aumento do número das famílias unipessoais e da redução do número de famílias numerosas, indicam os resultados dos Censos 2011. As pessoas que vivem sós são sobretudo idosas/os e mulheres, dois grupos que o «Inquérito às condições de vida e rendimento» identifica como sendo particularmente afetados pelo risco de pobreza. Também as famílias com crianças dependentes, em particular as famílias numerosas e as famílias monoparentais, são afetadas por riscos de pobreza.

As estatísticas apontam que 42% das pessoas com 25-59 anos em risco de pobreza, em 2010, referiram ter vivido enquanto adolescentes em famílias cuja situação financeira consideraram ser má ou muito má; 55,7% referiram ter vivido numa família com dificuldades financeiras para fazer face a despesas necessárias.

Em 2011, 3,1% das pessoas que viviam em agregados familiares e 8,4% das pessoas pobres, não tinham capacidade para ter uma refeição de carne ou peixe pelo menos de 2 em 2 dias. Cerca de ¼ das pessoas e quase metade das que viviam em agregados em risco de pobreza referiram que não tinham meios para manterem a casa adequadamente aquecida.

Segundo as estatísticas produzidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), nos anos de 2008 a 2011, a taxa de risco de pobreza manteve-se nos 17,9%, embora o «Inquérito às Condições de Vida e Rendimento», realizado nos anos seguintes demonstrasse um aumento desse risco. O Inquérito elaborado em 2015, com base nos rendimentos do ano anterior, indica que 19,5% das pessoas estavam em risco de pobreza no ano de 2014, percentagem igual à do ano anterior. Refere-se que a população idosa registou um aumento do risco de pobreza pelo segundo ano consecutivo. E a presença das crianças

²⁴² A produção de energias renováveis compreende a biomassa, a energia hidráulica, a energia geotérmica, a energia eólica e a energia solar.

num agregado familiar está associada a um risco de pobreza mais elevado, sendo de 22,2% para as famílias com crianças dependentes e de 16,7% para as famílias sem crianças dependentes.

Noutra análise estatística sobre orçamentos familiares realizada entre outubro de 2005 e outubro de 2006, com vista a uma nova caracterização do nível e estrutura das despesas das famílias portuguesas, níveis de rendimento e indicadores de conforto, o INE conclui pela continuação da tendência de perda de importância relativa das despesas em Produtos Alimentares e Bebidas não Alcoólicas – nos últimos cinco anos estas despesas passaram de 18,7% para 15,5% do total das despesas - e o aumento da importância relativa das despesas das famílias com Habitação, Água, Eletricidade e Gás, passando de 19,8% para 26,6% entre 2000 e 2005/06.

A tendência mantém-se, conforme é relatado no Anuário Estatístico do INE, publicado em janeiro de 2012 onde se pode ler que “No plano interno, este enquadramento (referia-se à aceleração dos preços das matérias-primas, em especial do petróleo e seus derivados) teve ainda reflexos no comportamento dos preços de produção dos bens industriais, cuja variação anual passou de -3,8% para 3,7%, entre 2009 e 2010. Por tipo de bens, as maiores acelerações, e as variações mais intensas, situaram-se na energia e nos bens intermédios.”.

11.1.1. Pobreza no feminino

Verifica-se também em Portugal uma feminização da pobreza, como resulta do trabalho apresentado pelo INE «Estatísticas no Feminino: Ser Mulher em Portugal - 2001-2011». Neste trabalho podemos ler que no nosso País o risco de pobreza é superior para elas, bem como a taxa de privação material. Neste estudo podemos confirmar que as mulheres são mais e têm maior longevidade. Casam e são mães (de menos filhos) cada vez mais tarde e continuam a ser elas a assegurar a maioria das licenças de acompanhamento parental. Destacamos outra das evidências deste estudo quando refere que as doenças do aparelho circulatório são a sua principal causa de morte (trata-se de outro elemento relevante para efeitos de análise da pobreza energética, visto que uma das consequências para a saúde, decorrentes do deficiente aquecimento das habitações, é exatamente as doenças circulatórias.). Resulta igualmente que as mulheres estão em maioria no ensino secundário e superior, que integram o mercado de trabalho,

mas têm taxas de desemprego mais elevadas. Continuam a ser as principais agentes na prestação de cuidados.

Acresce que, as mulheres trabalhadoras têm remunerações inferiores às dos homens que desempenham as mesmas funções, conforme reflete o «I Relatório sobre diferenciações salariais por ramos de atividade», realizado pela primeira vez em 2015, em cumprimento da alínea a) do n.º 1 da RCM n.º 13/2013, de 8 de março. Uma das conclusões, que à partida parece contraditória, é a de que o diferencial salarial, em desfavor das mulheres, aumenta conforme vai aumentando a escolaridade, sendo menor para quem possui habilitação inferior ao 1.º ciclo do ensino básico, do que para quem possui o ensino superior.

A população feminina é igualmente mais vulnerável à condição de desemprego em praticamente todas as classes etárias. A taxa de desemprego mais elevada regista-se entre as camadas mais jovens – 23,7% no caso das mulheres e 21,2% no que se refere aos homens.²⁴³

11.1.2. Preços de eletricidade

Importa igualmente fazer menção aos últimos dados publicados pelo Eurostat a propósito dos preços da eletricidade e do gás para uso doméstico, em que se conclui que, entre o segundo semestre de 2013 e o segundo semestre de 2014, um dos países em que houve maior aumento dos preços, tanto de eletricidade como de gás, foi em Portugal. Relativamente à eletricidade, o aumento do preço em Portugal foi de 4,7% e quando expresso em poder de compra, constata-se que, em relação ao custo de outros bens e serviços, os valores mais altos de eletricidade encontram-se na Alemanha (28,2), no Chipre e em Portugal (ambos com 27,4) e em Espanha (26,0). No que diz respeito ao gás, constatou-se que o maior aumento de toda a UE foi na Suécia, logo seguida de Portugal, alcançando uma variação de +11,4%.

A pobreza energética mata física e socialmente e afeta 50 milhões de pessoas. Em 2014, 12% dos cidadãos da UE, não conseguiram manter a sua casa adequadamente quente (esta percentagem sobe para 28,3% em Portugal. Todavia, em 2015 há uma redução

²⁴³ CASACA, Sara Falcão (coordenação), Mudanças laborais e relações de género, Almedina, II Série, n.º 19, Coleção Económicas, 2012

passando-se para 23,8%)²⁴⁴ e 16% vivia em habitações cujos telhados deixavam passar água e tinham humidade nas paredes, de acordo com as estatísticas sobre o rendimento e as condições de vida (EU-SILC).

11.1.3. Impacto na saúde, impacto de caris social e económico

A pobreza energética tem também impacto na saúde, especialmente em crianças e idosos/as²⁴⁵ expostos/as a temperaturas baixas, que em situações mais graves pode causar a morte. É de conhecimento geral que no inverno existe um aumento significativo de mortes no nosso País²⁴⁶. Segundo o relatório da OMS 30% dos óbitos no inverno são derivados do deficiente aquecimento das casas. A pobreza energética tem impacto na saúde mental, porque as más condições habitacionais causam ansiedade, conduzem à exclusão social e ao isolamento, afetam a auto-estima e a capacidade de gestão da vida pessoal.

A pobreza energética tem também um impacto de caris social, pois existe uma retração nas relações sociais para evitar pôr a descoberto a carência, e nas crianças e jovens cria barreiras a um desenvolvimento adequado, especialmente a nível educativo. Importante é igualmente o impacto económico, que se repercute quer nas despesas decorrentes do tratamento das doenças vinculadas à pobreza energética (doenças respiratórias, cardiovasculares e hipotermia²⁴⁷), quer na redução da produtividade provocado pelo aumento das baixas médicas.

11.1.4. Fraude nos equipamentos de medição²⁴⁸ da eletricidade

Em Portugal durante o período de crise, aumentaram²⁴⁹ as situações de fraude no funcionamento dos equipamentos de medição de eletricidade, *vg*, contadores de

²⁴⁴ Vide «[Inquérito às Condições de Vida e Rendimento – 2015](#)», INE. Este inquérito é realizado em Portugal desde 2004, no quadro de legislação comunitária específica (Regulamento nº 1177/2003), que estabelece um sistema comunitário harmonizado de produção de estatísticas sobre a pobreza, privação e exclusão social.

²⁴⁵ Vide «[Relatório sobre as alterações climáticas e a saúde humana](#)», da Direção-Geral da Saúde.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ Os equipamentos de medida são propriedade do ORD, nos pontos de ligação aos clientes que estejam fisicamente ligados às redes de distribuição, e os consumidores são os seus fiéis depositários, desde que terceiros não tenham acesso livre aos mesmos. Cf. artigo 239.º do RRC.

²⁴⁹ Não existem números objetivos.

eletricidade, visando a redução dos valores faturados e a consequente fuga ao pagamento dos consumos reais. Estando em causa um bem essencial e o serviço público da sua distribuição, as práticas referidas, além de constituírem uma violação do contrato de fornecimento configuram ainda um ilícito social. Na tentativa de erradicar tais práticas e permitir que os distribuidores se possam ressarcir do valor dos consumos verificados durante a existência da fraude e das despesas dela emergente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 328/90, de 22 de outubro. Em nossa opinião o diploma identificado carece de uma atualização por forma a refletir e acomodar as alterações a que temos assistido no plano económico, financeiro, social e do próprio ordenamento jurídico.

Dispõe o artigo.º 1 do referido diploma que “ 1 - *Constitui violação do contrato de fornecimento de energia elétrica qualquer procedimento fraudulento suscetível de falsear a medição da energia elétrica consumida ou da potência tomada, designadamente a captação de energia a montante do equipamento de medida, a viciação, por qualquer meio, do funcionamento normal dos aparelhos de medida ou de controlo da potência, bem como a alteração dos dispositivos de segurança, levada a cabo através da quebra dos selos ou por violação dos fechos ou fechaduras. 2 - Qualquer procedimento fraudulento detetado no recinto ou local exclusivamente servido por uma instalação de utilização de energia elétrica presume-se, salvo prova em contrário, imputável ao respetivo consumidor.*”

Mais determina o artigo 2.º que “*Sempre que haja indícios ou se suspeite da prática de qualquer procedimento fraudulento, o distribuidor poderá proceder à inspeção da respetiva instalação elétrica (...).*”. Da inspeção será lavrado auto, sendo deixada cópia ao consumidor. Para a determinação do valor do consumo irregularmente feito ter-se-á em conta o tarifário aplicável, bem como todos os factos relevantes para a estimativa do consumo real durante o período em que o ato fraudulento se manteve, designadamente as características da instalação de utilização, o seu regime de funcionamento, as leituras antecedentes, se as houver, e as leituras posteriores, sempre que necessário, conforme o n.º 1 do artigo 6.º do diploma mencionado.

O apuramento do consumo feito por esta via é realizado nos termos descritos no Guia de Medição, Leitura e Disponibilização de Dados do setor elétrico (GMLDD). Tendo em conta a recorrência com que estas situações se vieram a manifestar durante o período de crise, tornou-se imperativo desenvolver e aperfeiçoar as regras para a determinação de consumo associado ao procedimento fraudulento, razão pela qual o GMLDD foi sujeito a uma profunda revisão tendo especial enfoque esta temática. Nesse sentido, foi publicada

a Diretiva n.º 14/2015, de 7 de agosto²⁵⁰ que aprovou o novo GMLDD e revogou as Diretivas n.º 2/2012, de 6 de janeiro e n.º 22/2013, de 22 de novembro. Este Guia dedica toda uma Secção ao assunto, identifica as situações que podem configurar o procedimento fraudulento²⁵¹, estabelece as regras para determinação do tempo²⁵² durante o qual teve lugar a fraude, bem como da energia²⁵³ consumida e do valor da potência²⁵⁴ utilizada.

Mais se define que nas situações não tituladas por contrato de fornecimento de energia, o operador da rede poderá eliminar as situações de procedimento fraudulento, retirando o equipamento de medição e/ou a ligação existente, garantindo o registo auditável dos elementos verificados.

Embora dispondo de todos os dados estatísticos apresentados, de informação de caris social, económica e financeira não existe em Portugal a adoção do conceito de pobreza energética, nem sequer a assunção da sua existência em termos governamentais. Fizemos o exercício de analisar os programas dos consecutivos Governos

²⁵⁰ Posteriormente foi publicado o GMLDD em anexo à Diretiva n.º 15/2016, de 26 de fevereiro.

²⁵¹ Podem configurar procedimento fraudulento, as seguintes situações:

- A captação de energia elétrica dissociada de equipamentos de medição ou de controlo de potência ou consumo, exceto quando essa captação seja objeto de contrato específico.
- A viciação, por qualquer meio, do funcionamento normal do equipamento de medição ou de controlo da potência.
- A alteração dos dispositivos de segurança, designadamente quebra de selos e violação dos fechos ou fechaduras.
- A ligação direta à rede, nas seguintes situações:
 - Ligações diretas e precárias, normalmente em candeeiros de IP, linhas aéreas nuas ou isoladas (cabo torçada), cabos subterrâneos ou armários de distribuição e quadros gerais de postos de transformação.
 - Ligações diretas às baixadas no interior das paredes, ligações às caixas de coluna ou nas entradas de corrente das instalações.
 - Ligação do ramal sem a realização do contrato de fornecimento de energia elétrica, nomeadamente quando a sua execução é feita pelo próprio.

Vide Ponto 31.1 do GMLDD

²⁵² O período de tempo apurado ficará sempre condicionado pela data de início do contrato do titular a quem for imputada a responsabilidade pela prática de procedimento fraudulento, se existir contrato, não podendo, em qualquer caso, ser superior a 36 meses. Cf. Ponto 31.2.1 do GMLDD.

²⁵³ Quando não existirem evidências claras nem registos fiáveis nos equipamentos de medição da energia elétrica consumida associada ao procedimento fraudulento, o seu valor será estimado com base no consumo anual por escalão de potência contratada, adicionado do respetivo desvio padrão. Cf. Ponto 31.2.2.1 do GMLDD.

²⁵⁴ O valor da potência utilizada deve ser calculado atendendo ao seguinte:

- Sempre que o Dispositivo Controlador de Potência (DCP) não tenha sido manipulado, a potência que estiver regulada nesse dispositivo.
- Quando o DCP tenha sido manipulado, a potência máxima permitida pela ligação da instalação à rede de distribuição ou à instalação coletiva considerando, designadamente e conforme os casos, o fusível da portinhola, o quadro de coluna, o armário de distribuição ou a secção do cabo de entrada. Cf. Ponto 31.2.2.2 do GMLDD.

Constitucionais e das Grandes Opções do Plano adotadas em Portugal desde a década de 90 até ao final do ano de 2015 e em nenhum dos documentos se fala expressamente de pobreza energética. Embora não seja imperativa a conceptualização para que as realidades existam e se manifestem, consideramos ser uma lacuna e mesmo uma irresponsabilidade não haver uma reflexão aberta e alargada a toda a comunidade sobre a temática.

Existem estudos, que podem servir de referência, bem como medidas adotadas por diversos países devidamente avaliadas para servir de base e de ponto de partida à atuação do poder executivo, do poder legislativo e mesmo do poder judicial.

Não podemos deixar de mencionar a propósito, o artigo sobre «As desigualdades em tempo de crise: vulnerabilidades habitacionais e socioeconómicas na Área Metropolitana de Lisboa», da autoria de Renato Miguel do Carmo, Rita Cachado e Daniela Ferreira, que na página 16 refere “A incapacidade financeira de pagar uma despesa extra ou de ter pagamentos em atraso são indicadores expressivos e objetivos de vulnerabilidade. Da população inquirida, cerca de 19% declarou deter pagamentos em atraso. Ou seja, praticamente um quinto encontra-se numa situação eminente de endividamento. Além disso, quase um terço revelou que, face a uma despesa extra de 415 euros²⁵⁵, não teria modo de pagar sem recorrer a empréstimo ou ajuda (20% revelou mesmo que não tinha qualquer meio para pagar). Sublinhamos, portanto, que a vulnerabilidade habitacional é acentuada pela vulnerabilidade económica, no sentido em que grande parte das despesas está relacionada com a habitação – renda ou pagamento de empréstimo, consumos de água, gás, eletricidade, redes de tv, telefone, *internet*, e ainda algumas despesas extras como a substituição de equipamentos diversos e eletrodomésticos, só para referir uma entre as despesas extras mais comuns.”.

²⁵⁵ Esta quantia corresponde ao valor aproximado da linha de pobreza em Portugal. Calculado tendo como referência 60% da mediana do rendimento disponível por adulto equivalente.

CONCLUSÃO

A realização do mercado interno de energia é uma prioridade antiga da UE. A política energética das sociedades modernas assenta em três pilares essenciais: a segurança energética, a sustentabilidade e a competitividade.

As tarefas sociais e económicas do Estado não se identificam hoje em dia com a ideia de monopólio²⁵⁶, existe uma cultura de concorrência que se alargou ao setor energético. Contudo, essa concorrência gerada com a liberalização do setor não pode nem deve esquecer, as desigualdades resultantes de situações de vulnerabilidade e as situações de efetiva pobreza energética.

É certo que a eletricidade é um bem comum essencial para que todos e todas possam viver com dignidade, da qual a igualdade não se dissocia. São valores comuns da UE e dos EM o respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Nesse sentido, é necessário que as políticas se centrem nas pessoas porque o valor incomensurável da dignidade da pessoa humana obriga a que haja uma preocupação com o auxílio aos mais vulneráveis, dedicando uma especial atenção aos/às idosos/as, às crianças, às mulheres e às pessoas com necessidades especiais. Para tanto é necessário uma visão holística e uma intervenção transversal que integre todas e todos numa sociedade mais justa e igualitária.

Como diria Amartya Sen “Todas as reformas e mudanças que têm em vista o reforço da justiça exigem a realização de apreciações comparativas, e não somente uma imaculada definição d’“a sociedade justa” (ou d’“as instituições justas”).”²⁵⁷.

A liberalização do mercado de eletricidade conjugada com o contexto de crise que se viveu e vive na União Europeia (e no mundo) pôs a descoberto, como referimos no 2.º parágrafo, algumas situações de maior vulnerabilidade dos/as consumidores/as e em certos casos de real pobreza energética. Na tentativa de corrigir as situações de vulnerabilidade foram tomadas algumas medidas de ação positiva um pouco por toda a Europa. Contudo, a questão da pobreza energética que aqui apresentámos como sendo uma consequência da vulnerabilidade do/a consumidor/a é uma realidade ainda não assumida e por isso, não colmatada.

²⁵⁶ MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p. 20

²⁵⁷ SEM, Amartya, *in A ideia de Justiça*, Coimbra, 2009, p. 525

As medidas adotadas até ao momento em Portugal, não são soluções para a pobreza mas medidas para recuperar a saúde e a dignidade, e facilitar o acesso a um bem essencial que cada vez mais parece um luxo. Mais do que um problema social ou económico, é um problema ético que atenta contra a dignidade de todo o ser humano que sofre com ela, a mesma dignidade que a Declaração Universal dos Direitos Humanos quis proteger.

Assim, primeiramente há que assumir a existência desta “nova” face da pobreza, que é a «pobreza energética». Nesse sentido, consideramos que deve haver uma reflexão e discussão alargada, quer a nível político quer ao nível da sociedade civil, na tentativa de chegar a um consenso sobre a criação de uma definição de «pobreza energética» que servirá como ponto de partida na elaboração de estratégias de combate e erradicação.

Quanto a nós e tendo por base os estudos desenvolvidos sobre a problemática noutros países (com especial enfoque no RU, em Espanha e em França) e considerando as idiossincrasias de Portugal, propomos que a definição tenha por base os resultados do «Inquérito às condições de vida e rendimento» publicado pelo INE, uma vez que é transversal a todos os EM e que por essa razão pode vir a ser objeto de comparação entre eles.

Seguidamente, perspetiva-se a necessidade introduzir medidas que possam combater o flagelo que é a «pobreza energética» que, como já referimos, se tem alargado a vários quadrantes da sociedade fruto do contexto de crise que se vive e que eclodiu após o verão de 2008. Assim e com o objetivo de diminuir o valor da fatura da eletricidade, consideramos importante que se incentive o autoconsumo através de energias renováveis, que visem os consumidores vulneráveis, criando-se para o efeito linhas de financiamento adequadas (o microcrédito poderá ser uma boa solução).

No intuito de promover a diminuição do valor da fatura de eletricidade, de melhorar a qualidade de vida das famílias ao nível da temperatura das casas e a consequente melhoria da saúde dos seus membros, consideramos indispensável a criação de legislação e a realização de fiscalizações periódicas à construção dos edifícios, de forma a garantir uma maior eficiência energética. Para tanto, será determinante *inter alia* a utilização de bons materiais de construção, a construção de paredes térmicas, a calefação das janelas e portas e a inclusão de aquecimentos centrais.

Com o mesmo objetivo, consideramos importante expurgar de taxas e contribuições as faturas de eletricidade. Neste particular, não podemos deixar de referir, o que

entendemos ser uma aberração, que é a cobrança (por substituição tributária) da contribuição para o audiovisual (CAV)²⁵⁸ na fatura de eletricidade.²⁵⁹

De referir a necessidade de se criarem medidas que possam mitigar as situações de vulnerabilidade e combater a pobreza energética dos/as idosos/as e das famílias monoparentais cada vez em maior número, dado o aumento da esperança de vida e de situações de divórcio e separações, respetivamente.

Sendo certo que assistimos à feminização da pobreza, incluindo a energética, resultante das desigualdades de género que subsistem de forma absolutamente vincada na sociedade portuguesa, importa que o problema seja tratado de forma transversal pelas várias políticas públicas.

Como incentivo indireto ao aumento da natalidade, que tem sido uma preocupação recorrente nos sucessivos governos, pode ponderar-se o alargamento do conceito de consumidor vulnerável às famílias numerosas.

Garantir o fornecimento básico de energia elétrica através da proibição de interrupção do fornecimento aos consumidores vulneráveis, podendo ser total ou limitada aos meses de inverno.

Quanto aos contratos de fornecimento de eletricidade, que revestem a forma de contratos de adesão²⁶⁰, deve estipular-se que as condições gerais sejam redigidas com letra de maior dimensão e que sejam proibidas as cláusulas de fidelização. No direito espanhol, por exemplo, são proibidas as cláusulas que estabeleçam prazos de duração

²⁵⁸ Criada pela Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, alterada pelos Decretos-Lei n.º 169-A/2005, de 3 de outubro, 230/2007, de 14 de junho, 107/2010, de 13 de outubro e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o OE para o ano de 2016

²⁵⁹ A CAV é o modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão, foi aprovado pela Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto (alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2005, de 3 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 230/2007, de 14 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 107/2010, de 13 de outubro), e que nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 3.º do referido diploma "(...) incide sobre o fornecimento de energia elétrica, sendo devida mensalmente pelos respetivos consumidores." De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma estão isentos "(...) os consumidores cujo consumo anual fique abaixo de 400 kWh."

Nos termos do artigo único do Decreto-Lei n.º 107/2010, de 13 de outubro, que altera o artigo 4.º da Lei que aprovou a CAV ficam isentos do seu pagamento "(...) os consumidores não domésticos de energia elétrica cuja atividade se inclua numa das descritas nos grupos 011 a 015, da divisão 01, da secção A, da Classificação das Atividades Económicas — Revisão 3 (CAE — Rev. 3), aprovada pelo Decreto — Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, relativamente aos contadores que permitem a individualização de forma inequívoca da energia consumida nas referidas atividades." Com a LOE para 2016 o valor da CAV foi incrementado, contudo, foi criado e fixado em 1€ o valor a pagar por certas categorias de consumidores, também definidas pela lei.

²⁶⁰ Vide n.º 2 do artigo 106.º do RRC.

excessiva ou condições que excluam ou obstaculizam o direito do consumidor a pôr fim ao contrato ²⁶¹.

Nos estabelecimentos comerciais das empresas do setor devem estar disponíveis suportes informativos em *braille*.

Imperativo é a luta contra a iliteracia energética desde as idades mais jovens através da introdução do tema nos manuais escolares, bem como através de campanhas televisivas e de formação e informação aos serviços de proximidade das populações que posteriormente se encarregariam de a disseminar.

A necessidade de se alargar a imposição de quotas de género aos conselhos de administração, direcções, gerências de empresas de média e grande dimensão do setor privado.

Indispensável é a alteração do RSSE por forma a prever sanções para as situações de manipulação de mercado, bem como, rever o regime da tentativa, uma vez que no âmbito do REMIT a tentativa de manipulação do mercado é igualmente proibida.

Uma revisão do diploma sobre fraudes aos equipamentos de medição, por forma a clarificar procedimentos e a definir competências, é igualmente necessária.

Consideramos de extrema importância que se garanta um quadro regulamentar sólido, estável e previsível, indispensável para que exista segurança jurídica²⁶² e confiança dos diversos agentes de mercado para assumirem compromissos a longo prazo e fazerem novos investimentos em infraestruturas energéticas. Tendo como consequência o aumento dos períodos regulatórios que atualmente são de três. Também uma legislação melhor, mais eficaz e mais simples reduzirá os encargos administrativos e favorecerá o conhecimento e entendimento pelos seus/suas destinatários/as.

É também relevante que se estabeleça uma clara definição das matérias da competência da ERSE, da AdC e da DGEG, para evitar a existência de conflitos negativos ou positivos de competências. Imperativo é igualmente a delimitação de funções entre a ERSE e a AdC.

Como nota final, gostaríamos de referir que a pobreza energética não pode ser vista como um dano colateral da abertura do mercado à concorrência e que a regulação setorial é fundamental para a análise do fenómeno.

²⁶¹ PARDO, Guillermo Orozco e NAVARRETE, Miguel Ángel Moreno, *in* Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, Vol. IV, n.º 13, março 2014

²⁶² CANOTILHO, J.J. Gomes, *in* Direito Constitucional, 4.ª ed, Almedina Coimbra, 1989, p. 309 e ss

INDICE

INTRODUÇÃO	3
PARTE I - Mercado interno de energia	5
1. Primeiro Pacote Energético.....	8
2. Segundo Pacote Energético	9
3. Terceiro Pacote Energético	10
3.1. Caracterização do Terceiro Pacote Energético	11
3.1.1. Regulamento (CE) n.º 713/2009, de 13 de julho - Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia (ACER)	13
3.1.2. Regulamento (CE) n.º 714/2009 e Regulamento (CE) n.º 715/2009, de 13 de julho - Condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de eletricidade e de gás natural	15
4. Conclusões sobre o mercado interno de energia.....	18
PARTE II - Liberalização do setor elétrico em Portugal Continental.....	21
5. Atividades do setor elétrico:	24
5.1. PRODUÇÃO	24
5.2. TRANSPORTE	27
5.3. DISTRIBUIÇÃO.....	28
5.4. COMERCIALIZAÇÃO	29
6. Transposição das Diretivas n.ºs 2009/72/CE e 2009/73/CE, de 13 de julho (eletricidade e gás natural, respetivamente)	31
6.1. Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro - bases gerais da organização e funcionamento do SEN	33
6.2. Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro - regime jurídico das atividades do setor elétrico.....	34
6.3. Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro – Estatutos da ERSE	36
6.4. Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro - regime sancionatório do setor energético (RSSE)	41
7. Evolução do mercado liberalizado em Portugal Continental	45
PARTE III - OS CONSUMIDORES E AS DISCRIMINAÇÕES POSITIVAS.....	51
8. Conceito de consumidor	52
9. Discriminações positivas no sector elétrico.....	53
9.1. Clientes economicamente vulneráveis	54
9.1.1. Tarifa Social	56
9.1.2. Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE)	58
9.1.3. Prazo de pagamento.....	59
9.1.4. Pré-aviso	59

9.1.5. Pagamento fracionado	59
9.1.6. Comercializador de Último Recurso (CUR).....	60
9.2. Clientes prioritários	62
9.3. Clientes com necessidade especiais.....	64
9.4. Quotas e alternância de Género	67
9.5. Informação ao consumidor de energia.....	69
9.6. Arbitragem necessária.....	73
PARTE IV - Pobreza Energética.....	75
10. União Europeia	76
10.1. Conceito	77
10.2. Consequências	79
10.3. Medidas	80
10.3.1.REINO UNIDO	81
10.3.2.FRANÇA.....	84
10.3.3.ESPANHA	85
11. PORTUGAL.....	87
11.1. Informação Estatística	89
11.1.1.Pobreza no feminino	90
11.1.2.Preços de eletricidade.....	91
11.1.3.Impacto na saúde, impacto de caris social e económico	92
11.1.4.Fraude nos equipamentos de medição da eletricidade.....	92
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102
LISTAGEM DE SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	106

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUIAR, Maria Margarida Corrêa de, A regulação da energia em Portugal 1997-2007, ERSE, 2008
2. ALMEIDA, João Ferreira de, Desigualdades e Perspetivas dos Cidadãos - Portugal e a Europa, Editora Mundos Sociais, 2013
3. ANTUNES, Maria João (organização), Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício, Coimbra Editora, 2015
4. A Plataforma de Ação de Pequim (1955-2005), Estratégias Internacionais para a Igualdade de Género, CIDM-PCM, Lisboa, 2005
5. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional, 4.^a Edição, Editora: Almedina, Coimbra, 1989
6. CARVALHO, Jorge Morais, - Manual de Direito do Consumo, Almedina, 2013
7. CASACA, Sara Falcão (coordenação), Mudanças laborais e relações de género, Almedina, II Série, n.º 19, Coleção Económicas, 2012
8. CASANOVA, Millán Requena, La Tutela Judicial del Principio General de Igualdad de Trato en la Unión Europea: Una Jurisprudencia Expansiva Baseada en una Jerarquía de Motivos Discriminatorios, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 40, Año 15, Madrid, 2011.
9. CATARINO, Luís Guilherme, Revista de Concorrência e Regulação, ano V, número 17, IDEFF e AdC, janeiro/março 2014
10. CHAZAL, Jean-Pascal, «Vulnerabilite et droit de la consommation», março 2000
11. ERARD, Timothée, CHANCEL, Lucas, SAUJOT, Mathieu, La précarité énergétique face au défi des données, Institut du développement durable et des relations internationales, n.º 01/15, abril 2015
12. ERSE, A Regulação em Portugal, CONFERÊNCIASERSE, 2000
13. EU Energy Law Policy, Yearbook 2014, Edited by: Helmut Schmitt Von Sydow, Clays & Casteelsa Publishing
14. FREITAS, Lourenço Vilhena de, - Direito Administrativo da Energia, Introdução, AAFDL – 2012
15. FRIEDMAN, Thomas L., Quente, Plano e Cheio, Porque precisamos de uma revolução verde, Actual Editora, 2008

16. GARCIA, Maria da Glória F. P. D., Estudos sobre o Princípio da Igualdade, Editora Almedina, Coimbra, 2005
17. GONÇALVES, Pedro, - A concessão de serviços públicos, Almedina, 1999
18. GONÇALVES, Pedro, - Regulação, Eletricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação, CEDIPRE, Coimbra Editora, 2008
19. GONÇALVES, Pedro Costa (coordenação) - “O Contencioso da Regulação em Portugal”, CEDIPRE, ONLINE /1, novembro 2010
20. HERAS, Beatriz Pérez de las, - Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromissos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible, Revista de Derecho Comunitario Europeo , n.º 47, enero/abril 2014
21. HEMRIQUES, Miguel Gorjão, Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência, Almedina, 7.ª ed, 2014
22. HILLS, J., Fuel poverty: The problem and its measurement. Interim Report of the fuel poverty review. Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, 2011
23. HILLS, J., - Getting the measure of fuel poverty: final report of the Fuel Poverty Review, London International Agency Energy (IEA), 2014, World Energy Outlook, 2012
24. JOHNSTON, Angus, BLOCK, Guy - EU Energy Law, Oxford, 2012
25. KAHN, Alfred E., - The Economics of the Regulation, Principles and Institutions, 6.ª Ed, 1995
26. KUHN, Thomas, “A estrutura das revoluções científicas”, Editora Perspectiva, 5.ª ed., 1970
27. Livro Verde, Para uma rede europeia de energia segura, sustentável e competitiva, COM 2008
28. Livro Verde, Um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030, COM 2013
29. LOBO, Carlos Baptista, Setores em Rede: Regulação para a Concorrência - Enquadramento Jurídico-Económico das Redes Físicas (Telecomunicações, Energia e Transportes) e das Redes Virtuais, Almedina, 2009

30. MACHADO, Santiago Muñoz y otros, Derecho de la Regulación Económica, III. Sector Energético, Tomo I e Tomo II, iustel, CNE, Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, 2009
31. MARQUES, Vítor, - Poder de Mercado e Regulação nas Indústrias de Rede, Gabinete de Estudos e Prospetiva Económica do Ministério da Economia, 2003
32. MARTINS, Ana Maria Guerra, Manual de Direito da União Europeia, Almedina, 2014
33. MIRANDA, João, Temas de Direito da Energia, Cadernos O Direito, n.º 3, Almedina, 2008
34. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, Constituição da República Anotada – Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2010 e Tomo II, Coimbra Editora, 2006
35. MONCADA, Luís S. Cabral de, Direito Económico, Coimbra Editora, 2.ª ed., 1988
36. MONCADA, Luís Cabral de, - Manual Elementar de Direito Público e da Regulação, Editora: Almedina, Coimbra, 2012
37. MORAIS, Luís Silva, Revista de Concorrência e Regulação, ano V, número 17, IDEFF e AdC, janeiro/março 2014
38. MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, - Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projeto de Lei-Quadro, CEDIPRE, Direito Público e Regulação 4, Coimbra Editora, 2003
39. MOREIRA, Vital (organização) Estudos de Regulação Pública – I, CEDIPRE, Direito Público e Regulação 5, Coimbra Editora, 2004
40. PARDO, Guillermo Orozco e NAVARRETE, Miguel Ángel Moreno in Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, Vol. IV, n.º 13, março 2014
41. RÍOS, Isabel González, - La Protección del Consumidor Eléctrico y la Lucha Contra “La Pobreza Energética”: Previsiones Comunitarias e Insuficiente Regulación Interna Española, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 45, Año 17, Madrid, 2013
42. SAMUELSON, P.A/W.D. NORDHAUS, - Economia, 12.ª Edição, McGraw-Hill, 1988
43. SANTANA, João e RESENDE, Maria José, Reflectir Energia, ETEP, 2006
44. SANTOS, Vítor, A Regulação da Energia em Portugal 1997-2007, ERSE, 2008
45. SEM, Amartya, - A ideia de Justiça, Coimbra: Almedina, 2009
46. SILVA, Suzana Tavares da, - Direito da Energia, Editora: Coimbra Editora, 2011

47. SILVA, Suzana Tavares da, - Estudos de Direito da Energia, do Departamento de Altos Estudos em Direito da Energia, Edição do Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014
48. SIMÕES, Fernando Dias; ALMEIDA, Mariana Pinheiro, - Lei dos Serviços Públicos Essenciais, Anotada e Comentada, Editora: Almedina, 2012
49. TYSZLER, Johan *et al*, Lute contre la precarite energetique: analyse des politiques en France et au Royaume-Uni, CDC Climat, n.º 41, setembro de 2013

LISTAGEM DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACER – Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia

ANAC - Autoridade Nacional da Aviação Civil

ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações

ASECE – Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia

ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

BT – Baixa Tensão

BTN – Baixa Tensão Normal

CES – Comité Económico e Social

CESE – Comité Económico e Social Europeu

CMVM – Comissão de Valores Mobiliários

CRP – Constituição da República Portuguesa

CUR – Comercializador de último recurso

DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia

DGS - Direção-Geral de Saúde

EM – Estado-Membro

ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social

ERS - Entidade Reguladora da Saúde

ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos

ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

EU-SILC - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

GMLDD – Guia de Medição, Leitura e Disponibilização de Dados do setor elétrico

GN – Gás Natural

IEC – Imposto Especial de Consumo de Eletricidade

INE – Instituto Nacional de Estatística

LSPE – Lei dos Serviços Públicos Essenciais

ML – Mercado Livre

OE – Orçamento de Estado

OMS – Organização Mundial de Saúde

ORD – Operador da Rede de Distribuição

ORT – Operador da Rede de Transporte

OTI – Operador de transporte independente

PE – Parlamento Europeu

PNAER – Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis

PME – Pequena e Média Empresa

PRE – Produção em Regime Especial

RARI - Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações

REMIT – Regulamento relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas de energia

REORT – Redes Europeias de Operadores de Redes de Transporte

RESP – Rede Elétrica de Serviço Público

RND – Rede Nacional de Distribuição

RNT – Rede Nacional de Transporte

ROR - Regulamento de Operação das Redes

RQS – Regulamento da Qualidade de Serviço

RRC – Regulamento de Relações Comerciais

RSSE – Regime Sancionatório do Setor Energético

RT – Regulamento Tarifário

RU – Reino Unido

SEN – Sistema Elétrico Nacional

SNS - Serviço Nacional de Saúde

TUE – Tratado da União Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TSO – Transmission System Operators

UE – União Europeia

UPAC – Unidade de Produção para Autoconsumo

UPP – Unidade de Pequena Produção